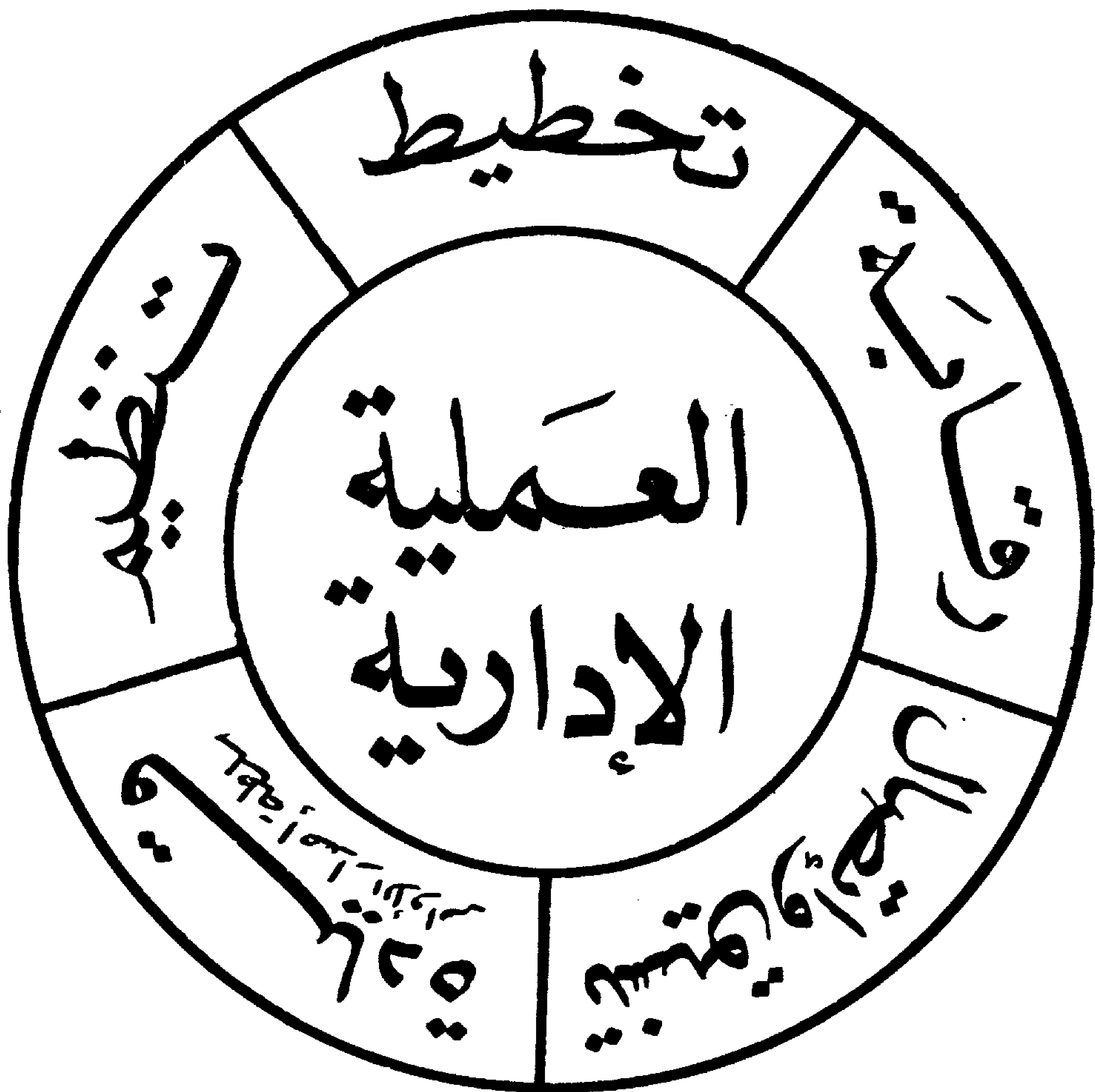
الإدارة العامة



دكتور
ابراهيم عبد العزيز شيحا
مدرس القانون العام
كلية الحقوق - جامعة الإسكندرية

الإدارة العامة

دكتور
ابراهيم عبد العزيز شيحا
مدرس القانون العام
كلية الحقوق - جامعة الإسكندرية

مؤسسة شباب الجامعة
للطباعة والنشر
ت ٣٩٤٧٢ بالإسكندرية

مقـــدمة

أهمية دراسة علم الادارة العامة :

من الموضوعات التي استحدثتها لائحة الجامعات في مصر وعهدت بتدريسها إلى قسم القانون العام بكليات الحقوق، مادة الادارة العـــامة . واذا كانت كليـات الحقوق تقوم بتدريس مادة القـانون الاداري كمادة قانونية أصيلة في برامجها ، فانه يجب أن يلاحظ أن القـانون الاداري انما يهتم أساسا بالاطار القانوني لنشاط الادارة ، بينما تهتم مـادة - كمادة مستحدثة - بالاطار الفني لهذا النشاط .

لذلك يمكن القول بأن واضعي اللائحة الجديدة للجامعات قد أرادوا لطالب الحقوق - باستحداث دراسة هذه المادة « الادارة العامة » - ارتياد مجال جديد قد يكون غير ذي طابع قانوني خالص ولكنه لازم له على أي حال ، في حياته العملية إلى حد كبير إلى جانب دراسته النظرية القانونية .

ولقـد لقيت دراسة مادة الادارة العامة أهمية بالغة على المستوى العـالمي ، ويرجع ذلك إلى ظهور حقيقتين أساسيتين :-

١ - الحقيقة الاولى : اتساع نشاط الدولة وتزايد وظائفها أفقيا ورأسياً.

فمن الناحية الأفقية نجد أن نشاط الدولة - وحتى عهد ليس ببعيد - لم يكن يتعدى الوظائف الادارية البحتة مثل وظيفة الدفاع ضد الاعتداء الخـارجي وحفظ الامن الداخلي وتحقيق العدل بين الافراد ، وهي بصفة عامة وظائف الدولة الحارسة . ولذلك لم تتدخل الدولة في ذلك الوقت في المجال الاقتصادي أو المجال الاجتماعي ، وإنما كانت تعتبر مباشرة هـذه الانشطة منطقة محرمة لاتجرؤ على

الدخول فيها مادامت قادرة على تحقيق مايطلق عليه بالمساواة القانونية بين الأفراد دون ما داع إلى تحقيق ما يطلق عليه بالمساواة الفعلية .

لذلك لم يكن غريبا علينا أن نجد الحريات التى كانت تعترف بها دساتير هذه الدول تقتصر على النوع التقليدى البحت وهى الحريات العامة التقليدية مثل

١ ــ الحريات الشخصية .

(كحرية التنقل la liberte d'aller et de venir وحق الامن le surete وحرية السكن l'inviolabilite de domicile وسرية المراسلات l'inviolabilite de la correspondance واحترام السلامة الذهنية le respect de l'integrite morale d'individu)

٢ ــ الحريات المتعلقة بالفكر أو القريحة الذهنية :

كحرية ابداء الرأى la liberte d'opinion والحرية الدينية la religieuse وحرية الصحافة la liberte de la presse وحرية الاجتماعات la liberte de reunion وحرية تكوين الجمعيات la liberte d'association.

الحريات الاقتصادية :

وهى تلك التى تنطوى على حرية التملك ، وحرية التجارة ، وحرية الصناعة انطلاقا من المبدأ الذى نادى به الطبيعيون ـ الفيزوقراط ـ فى ظل المذهب الليبرالى الحر " Laissez faire, laissez Passer " أى « دعه يعمل ، دعه يمر » .

وقد تميزت هذه الحقوق فى مجموعها بأنها حقوق ملازمة لشخص الانسان ، ومن ثم فهى واجبة الاحترام ، وهى أيضا لاتطلب تدخلا من جانب السلطة

فيما يتعلق بنشوئها ، فهى إذن حقوق طبيعية يقتصر عمل السلطة ازاءها على تنظيم ممارستها دون الحد أو النيل منها ، وهى فضلا عن ذلك تهدف إلى تقييد الدولة وذلك بحصر نشاطها فى مجال جد محدود لا تتجاوزه إلى غيرها من الأنشطة.

وقد كانت مصر قبل قيام ثورة ٢٣ يوليو من طراز الدولة الحارسة ؛ وهذا ما يفسر كيف أن دستور ١٩٢٣ ، وهو أول دستور عرفته مصر منذ استقلالها لم ينص على ما اسميه بالحقوق الاجتماعية للمواطنين ، وإنما أقتصر فقط على النص على الحقوق السياسية لهم كالمساواة أمام القانون والحرية الشخصية ، وحرية المسكن ، والملكية الخاصة ، والعقيدة الدينية .

غير أن ظهور الاتجاهات الاشتراكية الحديثة قد أدى إلى تزايد وظائف الدولة . فلم تقنع بالدور التقليدى البحت الذى يقتصر على اداء الخدمات العامة الادارية ، وانما خلعت عن نفسها قناع الدولة الحارسة ، وآثرت أن يكون لها دور تدخلى نشط فى جميع المجالات ومن أهمها المجال الاقتصادى . وتلبية لذلك عملت على توسيع حجم ملكيتها العامة فى هذا الشأن .

وهكذا نجد أن بعض الدول التى تبنت النظام الاشتراكى الكامل فى صورته النقية - مثل الاتحاد السوفيتى والصين - قد جعلت من مبدأ تملك الدولة الكافة وسائل الانتاج العصب الاساسى والركيزة المؤثرة للنظام السياسى والاقتصادى السائد فيها ، وباشرت بنفسها النشاط الاقتصادى دون حاجة فى هذا الشأن إلى مشاركة القطاع الخاص .

واذا كان ذلك هو ما حدث فى البلاد الاشتراكية ، فانه يلاحظ أن الدول التى بقيت محتفظة بنظامها الرأسمالى قد شعرت فى الوقت الراهن - تحت تأثير

الاتجاهات الاشتراكية وتحت ضغط الطبقة العاملة ـ بضرورة التحول إلى أنظمة رأسمالية انسانية ، فلم تر حرجا من التدخل الاقتصادى بل ومن ملكية الدولة اذا رأت ضرورة لذلك وهو ما حصل فى الولايات المتحدة الامريكية وفرنسا وانجلترا .

وقد كان لانتشار لأفكار الاشتراكية ، فضلا عن تزايد وظائف الدولة على النحو السابق ابرازه ، أن تغيرت طبيعة الحقوق التى أعترفت بها الدساتير المعاصرة فلم تعد هذه الحقوق مقصورة على الحقوق السياسية البحتة ذات الطابع السلبى ، بل نشأت بجوارها طائفة أخرى من الحقوق على أكبر جانب من الاهمية وهى الحقوق الايجابية ذات الطابع الاقتصادى والاجتماعى .

وبعد أن أتخذت مصر الثورة النظام الاشتراكى منهاجا لها ـ دون التزام منها بالتطبيقات الاشتراكية الشيوعية ـ بدأت معالم هذا الاتجاه الجديد تتبلور لأول مرة عندنا فى دستور جمهورية مصر الصادر فى العام ١٩٥٦ . ثم تحددت هذه المعالم بصورة شاملة جلية فى ميثاق العمل الوطنى ثم بصورة أوفى فى الدستور الحالى الصادر فى عام ١٩٧١ . اذ حرص المشرع فى هـذا الشأن على تحديد مقومات المجتمع من الناحية الاجتماعية والخلقية وذلك فضلا عن نصه على كثير من الحقوق الاقتصادية والاجتماعية للمواطنين وذلك بجوار الحقوق التقليدية السلبية .

فبالنسبة للمقومات والأسس التى يقوم عليها المجتمع نجـد أن الدستور الحالى قد نص على أن « جمهورية مصر العربية دولة نظامها ديمقراطى اشتراكى يقوم على تحالف قوى الشعب العاملة ، وأن « الاساس الاقتصادى لجمهورية مصر العربية هو النظام القائم على الكفاية والعدل بما يحول دون الاستغلال ويهدف إلى تذويب الفوارق بين الطبقات » (م ٤) .

وقد تكفل الدستور بعد ذلك بوضع الاحكام التى تكفل تنفيذ هذه الأسس فأوجب أن ينظم الاقتصاد القومى وفقا لخطة تنمية شاملة تكفل زيادة الدخل القومى وعدالة التوزيع ، ورفع مستوى المعيشة والقضاء على البطالة وزيادة فرص العمل وربط الاجر بالانتاج وضمان حد أدنى للأجور ، ووضع حد أعلى يكفل تقريب الفوارق بين الدخول (م ٢٣) .

وتمكينا للدولة من تحقيق هذه الاهداف نص المشرع الدستورى على أن من حق الشعب أن يسيطر على كل أدوات الانتاج وأن يوجه فائضها وفقا لخطة التنمية التى تضعها الدولة (م ٢٤) . ولذلك ميز المشروع بين ثلاثة أنواع من الملكية هى :

ا - الملكية العامة :

وهى ملكية الشعب ، وتتأكد بالدعم المستمر للقطاع العام الذى يقود التقدم فى جميع المجالات ويتحمل المسئولية الرئيسية فى خطة التنمية (م ٣٠) .

ب - الملكية التعاونية : وهى ملكية الجمعيات التعاونية .

حـ - الملكية الخاصة : وتتمثل فى رأس المال غير المستغل . وينظم القانون أداء وظيفتها الاجتماعية فى خدمة الاقتصاد القومى وفى اطار خطة التنمية دون انحراف أو استغلال ، ولا يجوز أن تتعارض فى طرق استخدامها مع الخير العام للشعب (م ٣٢) .

أما بالنسبة للحقوق الاجتماعية والاقتصادية التى حرص المشرع الدستورى على النص عليها والتى تعكس بدورها صورة للواجبات الجديدة التى يقع على كاهل الدولة عبء تحقيقها فهى التضامن الاجتماعى وتكافؤ الفرص لجميع المواطنين (م ٧ ، ٨) وحماية الأمومة والطفولة ورعاية النشىء والشباب (م ١٠) .

وتوفير العمل القادرين عليه ، (م ١٣) ، وكفالة الخدمات الاجتماعية والثقافية والصحية ، والعمل بوجه خاص على توفيرها للقرية فى يسر وانتظام (م ١٦) . وتقديم خدمات التأمين الاجتماعى والصحى ومعاشات العجز عن العمل والبطالة والشيخوخة للمواطنين ، وكفالة التعليم للمواطنين وجعله الزاميا فى المرحلة الإبتدائية .

ويتضح من استعراضنا السابق للمقومات والأسس التى يقوم عليها المجتمع المصرى وكذلك لمضمون الحقوق الإقتصادية والاجتماعية التى تكفلت النصوص الدستورية المصرية بتقريرها للمواطنين ، إن المشرع قد أوجب على الدولة التدخل فى جميع المجالات فلم يعد دورها مقصور على الدور التقليدى البحت والذى يتمثل فى أداء الوظائف الإدارية البحته ، بل امتد ليشمل أنشطة أخرى كانت من قبل حكرا على طائفه معينة من المواطنين . فاصبح لها دور تدخلى فى مجالات عديدة اقتصادية واجتماعية .

وإذا كان نشاط الدولة قد اتسع على المستوى الأفقى على النحو السابق ابرازه ، فان هذا النشاط قد استطال كذلك على المستوى الرأسى ، ذلك أن أنشطة الدولة القديمة قد فقدت بساطتها وغدت أنشطة معقدة متشابكة . فمثلا مرفق الدفاع هو مرفق تقليدى ، ومع ذلك فهناك فارق كبير بين الجيوش القديمة والجيوش الحديثه من حيث عدد المقاتلين ومن حيث نوعية الأسلحة الحربية ، ومرفق القضاء هو أيضا مرفق قديم ومع ذلك فان القضاء الحديث قد تعدد وتنوع فظهرت أنواع جديدة لم تكن موجودة من قبل كالقضاء الإدارى ، وقضاء الأحداث ، وقضاء التنازع ، وصار القاضى يستفيد من خبرات أبحاث التزييف والتزوير والطب الشرعى ، ولم تعد وظيفة وزارة الزراعة استصلاح الأراضى فقط ، وإنما امتدت لتشمل أنشطة أخرى كتوجيه وتوعية المزارعين .

ومن الجدير بالذكر أن اشير فى هذا الصدد إلى أن تعقد وظائف الدولة وتشابكها إنما يرجع أول مايرجع إلى مانادى به الأستاذ فايول من وجوب تطبيق مبدأ التخصص وتقسيم العمل فى سائر الإدارات خاصة كانت أو عامة .

ومن الضرورى بعد ابراز هذه الحقيقة السابقة — اتساع نشاط الدولة من الناحية الافقية ومن الناحية الرأسية - أن نشير إلى أن أزدياد أنشطة الدولة وتعقدها يحتاج دون شك إلى أجهزة إدارية تقوم بها أو يقتضى الأمر — على الأقل — تعديلا وتطويرا فى الأجهزة القائمة حتى تستطيع مواجهة الأعباء الطارئة التى لم تكن معدة فى الأصل لمواجهتها ، ويجب أن يتم ذلك بأسلوب علمى منهجى مدروس وليس بأسلوب ارتجالى عشوائى حتى لانحتاج بعد ذلك إلى تصحيح بالإلغاء أو بالانشاء فى الاجهزة الإدارية مع ما يترتب على ذلك من تأثير فى كفاية الإداء أو زعزعة فى مراكز العاملين بهذه الأجهزة .

وقد ترتب على ماسبق أيضا أن أتسع حجم السلطة التنفيذية حيث وصل عدد الوزارات إلى أرقام خيالية ، ونشأت وزارات جديدة لها طابع فنى خالص ، ونشأ بجوار هذه الوزارات هيئات ومؤسسات عامة تمارس الدولة عن طريقها النشاط الاقتصادى . هذا مع نقل كثير من الاختصاصات ما أمكن إلى وحدات الإدارة المحلية . وقد نتج عن تعدد هذه الأجهزة الإدارية أن تداخلت الاختصاصات بينها ، الأمر الذى يؤدى إلى ضرورة التنسيق بين جميع هذه الأجهزة .

كما أن الاغراق فى التخصص قد أدى إلى ازدياد عدد الموظفين الذين يعملون فى الوزارات وغيرها من الجهات الإدارية اللامركزية ، فوصلت أعدادهم إلى أرقام غير معقولة ، حتى صار الوزير — كما يقول الإستاذ جيلادين — ...

كالامبراطور الذى يجلس على عرش مملكة إدارية لاتسمح له ظروفها بأن يحيط بتفاصيل أعمالها أو حتى بنهجها إلا فى خطوطها العامة . وهذا الجيش الهائل من الموظفين يجب أن يكون اختيارهم على أسس علمية مدروسة وبعد تدريب جيد على أداء العمل حتى يتمكنوا من تحقيق الأهداف المرجوة بكفاية وفعالية . هذا فضلا عن وجوب أحكام الرقابة عليهم حتى نضمن تنفيذ الأهداف على النحو المرسوم لها . وإذا كانت ظاهرة زيادة عدد العاملين بالأجهزة الادارية يرجع سببها من الناحية العلمية كما سبق وأشرنا إلى تطبيق قاعدة التخصيص وتقسيم العمل فان هذه الظاهرة فى مصر - وقد بلغت ذروتها - ترجع إلى السياسة غير الرشيدة التى تتبعها الدولة بصدد التعيين فى الوظائف . ذلك أن الدولة (وزارة العمل) تقوم بالحاق عدد كبير من حاملى الشهادات أو من الأفراد الذين انقضت مدة تجنيدهم على إدارات الدولة ومصالحها دون أن تضع فى اعتبارها العدد المعقول واللازم لسد النقص فى الوظائف الشاغرة من ناحية ، أو اتفاق نوع المؤهل أو الخبرة التى يحملها الشخص مع طبيعة الوظيفة الشاغرة من ناحية أخرى ونرى أنه إذا كان على الدولة واجبا اجتماعيا مقتضاه توفير فرص العمل للقادرين عليه فان ذلك يقتضى أولا وجوب اعداد هؤلاء الأفراد اعدادا علميا سليما وتدريبهم على العمل وما تقتضيه الوظيفة من أعباء قبل شغلها حتى نصل فى النهاية إلى وضع الرجل المناسب فى المكان المناسب .

ب - الحقيقة الثانية : انتشار المرض الوظيفى « البيروقراطية الادارية » :

البيروقراطية Bureaucratie تعبير أوربى الأصل اشتق من كلمة Bureau أى مكتب ، وكان يقصد بهذا التعبير تسيير إدارات ومصالح الدولة عن طريق المكاتب ، وذلك بأن يتم تنفيذ الأعمال الادارية على أساس التخصص وتقسيم العمل داخل الجهاز الإدارى طبقا لقواعد عامة واجراءات محددة ومرسومة سلفا ،

غير أن هذا التعبير قد أصبح له معنى اصطلاحى وشائع فى نفس الوقت ، وهو شدة تمسك الأجهزة الادارية بقواعد واجراءات العمل الادارى والنظر اليها بشىء من القدسية كأنها غاية فى ذاتها لا وسيلة لتحقيق أهداف معينة وهى أهداف النفع العام التى تقوم هذه الأجهزة من أجل تحقيقها . ولذلك يقال فى العمل عن شخص أنه « بيروقراطى » أى أنه « اجرائى » أو « روتينى » أو شديد التمسك بالاجراءات .

والبيروقراطية بهذا المعنى الأخير « كمرض » بدأ ظهوره فى مصر ، فى أول الأمر ، فى الوزارات والمصالح الحكومية ، غير أن عدوى هذا المرض قد تسللت إلى ادارات وأجهزة القطاع العام منذ ميلاده فى عام ١٩٦١ حتى غدت كسيحة عن تحقيق الأهداف التى ناطت الدولة به أمر تحقيقها .

والواقع أن شدة تمسك عمال الادارة بالروتين والاجراءات الادارية واغفالهم الصالح العام يرجع أول مايرجع إلى مجموعة من الاعتبارات يتعلق بعضها بطائفة الموظفين أنفسهم ، ويتعلق بعضها الآخر بطبيعة النظام الادارى المطبق فى الدولة .

أولا : الاعتبارات المتعلقة بطائفة الموظفين :

١ — الخشية من المسئولية :

قد يرى الموظف أن فى اتباع إجراء معين والتمسك بالروتين ما يؤدى إلى عكس النتيجة المرجوة ، ومع ذلك فهو يؤثر تطبيق الاجراء المتبع وسلوك الروتين خشية المسئولية وتوقيع الجزاء ولو كانت هناك وسائل أخرى واجراءات مبررة ومناسبة يمكن اتباعها لذلك فهو يحاول الظهور بمظهر

المحتوم لقواعد العمل كما وضعها رؤساؤه فاذا كان يشوبها قصور فان النظر في أمر تعديلها لايكون من اختصاصه وانما من اختصاص مسئولين آخرين .

وإذا كانت الخشية من المسئولية تعد من أهم العوامل التي تجعل الموظف أكثر حرصا على التمسك بقواعد الروتين وان ظهر تعارضها مع ما يقتضيه الصالح العام ، فان ذلك يرجع إلى ما يتسم به غالبية الرؤساء الاداريين من ضيق الأفق والبعد عن المرونة التي يتطلبها حسن سير العمل الادارى . واليك مثلا على ذلك :

اعتمد أحد المحافظين مبلغ مائة جنيه كمقابل لتسكين موظفي المجلس القروى التابع للمحافظة بأحد الفنادق ، غير أن رئيس مجلس القرية قد استطاع عن طريق جهوده أن يتفق مع شركة مقاولات على تشييد منزل لسكنى هؤلاء الموظفين على قطعة أرض تبرع بها أثرياء القرية ، ونص في عقد المقاولة على أن يكون البناء مقابل قسط شهرى يعادل قيمة الاعانة التي كانت تقدمها المحافظة .

وبعد سداد الأقساط ، أبلغ رئيس مجلس القرية المحافظ بأنه لم يعد ثمة داع لاعتماد مبلغ المائة جنيه لسكنى الموظفين وأبلغه بما تم . فما كان من المحافظ إلا أن أجرى تحقيقا إداريا مع رئيس القرية الذى أحسن في تصرفه ، وما ذلك إلا لمخالفته لقواعد الروتين

ب ــ الرغبة في الكسل :

يحدث أن يميل الموظف إلى تطبيق الاجراءات التي تعود عليها والتي يؤديها بطريقة تلقائية أو شبه آلية ولو كانت هذه الاجراءات لا تحقق شيئا يذكر من المنفعة . ويرفض ــ وهو مقتنع تماما ــ أن يسلك إجراء آخر يرى عدم

تعارضه والحالة المعروضة لمجرد أن سلوك هذا الاجراء سوف يكلفه بعض الوقت أو المزيد من الجهد فى التقصى عن حقائق معينة يسهل معرفتها .

ومثال ذلك أن شخصا بالخارج قد أرسل خطابا لاخيه بالقاهرة يزف اليه خبر عودته فى ساعة محددة من يوم معين . غير أن المرسل قد أخطأ وكتب اسم المرسل اليه محل اسم الشارع وبالعكس كتب اسم الشارع محل اسم المرسل اليه فبدلا من أن يدون السيد فلان شارع عبد الخالق ثروت ،دون السيد عبد الخالق ثروت شارع فلان ورغم قيام المرسل اليه باثبات شخصيته لدى عامل البريد وأن اسم مرسل الخطاب كما هو مدون خلف المظروف هو أخوه حقيقة،ورغم ثبوت العقيدة لدى عامل البريد بأن عبد الخالق ثروت قد توفى منذ مئات السنين إلا أنه رفض تسليم الخطاب للمرسل اليه ، وأعاد الخطاب ثانية إلى مقر المرسل الذى عادة إلى أرض الوطن قبل تصدير الخطاب للخارج .

ثانيا : الاعتبارات المتعلقة بالنظام الادارى المطبق :

اذا كانت شدة تمسك عمال الادارة بالروتين والاجراءات ترجع إلى الخشية من المسئولية أو نتيجة للرغبة فى الكسل ، فأنه يجب أن يلاحظ أن هذه الظاهرة قد ترجع إلى الأسلوب الذى تلتزمه الدولة فى توزيع الاختصاصات الادارية فاذا التزمت الأسلوب المركزى وأسرفت فى تركيز السلطة فى يد الرئيس الادارى، فان مناعة الجهاز الادارى ضد عدوى البيروقراطية سوف تكون أقل بخلاف ما إذا التزمت الأسلوب اللامركزى فى هذا الشأن حيث تتوزع الاختصاصات الادارية بين جهات مختلفة يكون لكل منها الشخصية المعنوية مع ما يترتب علي ذلك من ثبوت مكنة الاستقلال عن الجهة الادارية المركزية .

وقد حذر الميثاق ضد أخطار البيروقراطية قائلا : « أن هذه القيادات قد تقع فى خطأ توهم أن المشاكل الكبرى للتطوير الوطنى تحل خلال التعقيدات المكتبية الادارية . أن هذه التعقيدات تضع أعباء جديدة على العمل الوطنى دون أن تساعد » — أنها قادرة — لو تركت لخطأ توهمها — أن تصبح طبقة عازلة تحول دون تدفق العمل الثورى وتجمد وصول نتائجه من الجماهير التى تحتاج اليه . أن أجهزة العمل الادارى ترتكب غلطة العمر إذا ما تصورت أن أجهزتها الكبيرة غاية فى ذاتها ، أن هذه الاجهزة ليست إلا وسائل لتنظيم الخطة العامة ، وضمان وصولها على نحو سليم الى الجماهير » . ولازالت الشكوى فى مصر تتردد حتى اليوم من تعقيدات الاجهزة الادارية وبيروقراطيتها واجمع الرأى سواء من جانب الحكام أنفسهم أو المحكومين على ضرورة وحتمية اصلاح الاجهزة الادارية وتطورها بتطبيق مبادىء الادارة الرشيدة .

ونعتقد — كما يؤكد البعض — أنه اذا لم تكن اجهزة الادارة العامة قادرة على اداء وظائفها بطريقة سهلة وميسرة وبصفة خاصة بعد اتساع هذه الوظائف وتعقدها ، لصار ضررها أكثر من نفعها ، فما من شك أن الاجهزة الادارية هى واجهة النظام السياسى ازاء المواطنين . والمواطن عندما يهتم فى مصالحه الخاصة ، أيا كانت قيمتها ، سوف لا يذكر من دستور الدولة أو من نظامها السياسى شيئا ، فاذا ما استشعر الظلم من الجهاز الادارى الذى يتعامل معه طول حياته أدان النظام كله واتهمه بالانحراف والفساد دون نظر إلى سلامة الاسس التى يقوم عليها هذا النظام .

من أجل ذلك يجب اقامة ادارة عامة سليمة تقوم على مبادىء علمية وليس على التجربة والخطأ ، ويقتضى الأمر وجود مديرين مدربين يعتمدون فى أداء وظائفهم على العلم وليس على التطبيقات ومجرد الخبرة الشخصية .

لكل ما تقدم عنيت لأئمة الجامعات بتدريس علم الادارة العامة كمادة أختيارية ثم كمادة اجبارية فى العام الجامعى الجديد ١٩٦٩ - ١٩٧٠ و مع تسليمنا بالفائده النظرية والعملية التى تعود على طالب الحقوق من الاحاطة بأصول هذا العلم ، إلا اننا نرى أن الفائدة لن تكون تامة إلا اذا اتيح للطالب مجالا أوسع للاستزادة ولن يتيسر ذلك إلا بأنشاء مدرسة للادارة العامة على غرار المدرسة الوطنية للادارة العامة بفرنسا .

وقد طالب البعض من غير القائمين على تدريس هذه المادة بالغائها وحذفها من برامج السنة الرابعة وجعلها تحتل مكانا ثانويا فى مقرر القانون الادارى بالسنة الثانية ، ونحن لا نؤيد ذلك بل نرى على العكس أن الوقت المخصص لدراسة هذه المادة وهو ساعة واحدة فى الاسبوع لا يكفى للالمام بأسس هذا العلم ، بل أننا لا نجافى الصواب اذا نادينا بوجوب تدريس هذه المادة فى جميع الكليات والمعاهد العلية . حتى يمكننا اعداد قادة مدربين على الحياة الادارية فى جميع التخصصات فضلا عن وجوب انشاء المدرسة المتخصصة التى سبق التنويه بها .

بعد هذه المقدمة الموجزة عن مدى أهميـة دراسة علم الادارة العامة فى كليات الحقوق ، نعرض على التوالى لدراسة ما يدخل فى هذا العلم من موضوعات، ويهتم علم الادارة العامة كما سنرى على التوالى بتحليل نشاط الادارة أى العملية الادارية فى مراحلها المختلفة والتى تتمثل فى التخطيط والتنظيم والقيادة أى سلطة إصدار الأوامر والتنسيق والاتصال ثم الرقابة .

كذلك يهتم علم الادارة بدراسة العنصر البشرى فى الاجهزة الادارية هـذا العنصر البشرى الذى يتوقف على مدى كفاءته وحيويته نجاح الادارة أو عدم

مجالاتها . فندرس طبيعة الوظيفة العامة أى الفكرة الأساسية التى تقوم عليها سياسة الوظائف العامة ثم عملية وصف وترتيب هذه الوظائف وشروط الالتحاق بها وكيفية اختيار أفضل الموظفين لملئها ثم فى النهاية نبين حقوقهم وواجباتهم الوظيفية والقواعد الخاصة بتأديبهم .

غير أنه يلزم قبل الدخول فى دراسة العملية الادارية، وكذلك دراسة العنصر البشرى الذى يقع عليه عبء القيام بها أن ننوه بايجاز لماهية الادارة العامة ، فنعرض لتعريفها ثم لطبيعتها ، ثم لمدى صلة الادارة العامة بالعلوم المجاوره لها ، ثم نعرض أخيرا لظروف نشأة الادارة العامة .

وتملى علينا طبيعة الدراسة على النحو السابق أن يكون منهاج بحثنا على النحو التالى :

باب تمهيدى نخصصه لدراسة ماهيه الادارة العامة .

الجزء الاول : نخصصه لدراسة العملية الادارية أى نشاط الادارة .

الجزء الثانى : نخصصه لدراسة عمال الادارة العامة .

الباب التمهيدى

ماهية الادارة العامة

يقتضى التعرض لماهية الادارة العامة أن نلم أولا بتعريفها وتحديد طبيعتها ، ثم نتعرض ثانيا لمدى صلة الادارة العامة بغيرها من العلوم المجاورة لها واخيرا نتعرض لظروف نشأتها وإلى أى حد كان الاهتمام بدراستها .

وتفرض علينا دراسة هذه الأمور أن نقسم هذا الباب التمهيدى إلى فصول ثلاثة على النحو التالى :

الفصل الأول : تعريف الادارة العامة وتحديد طبيعتها .

الفصل الثانى : مدى صلة الادارة العامة بالعلوم المجاورة لها .

الفصل الثالث : التطور التاريخى لعلم الادارة العامة

الفصل الأول

تعريف الادارة العامة وتحديد طبيعتها

يقتضى التعرض لتعريف الادارة العـــامة وتحديد طبيعتها أن نقسم هذا الفصل إلى مبحثين متتالين نعرض فى أولهما لتعريف الادارة العامة ، ثم نعرض فى ثانيهما لتحديد طبيعتها .

المبحث الأول

تعريف الادارة العامة

يقتضى الالمام بتعريف الادارة العـامة أن نقف أولا على تحديد المقصود بكلمة « الادارة » .

المقصود بتعبير « الادارة » :

لتعبير الادارة معنيان ، أحدهما لغوى ، والآخر فنى .

تعنى كلمة الادارة administration لغة ، تقديم الخدمة للغير ، وهى مشتقة من الكلمة اللاتينية ذات المقطعين هما ad + Ministere أى تقديم العون للاخرين وتعنى كلمة الادارة من الناحية الفنية أو الاصطلاحية « توجيه أى جهد جماعى ، فى منظمة عامة أو خاصة ، بقصد تحقيق هدف معين » . أو أنها « تنفيذ الأعمال عن طريق الآخرين ، لتحقيق أهداف معينة » .

غير أنه يجب أن يلاحظ أن هذا الجهد الجماعى يجب أن ينظم وينسق ويوجه حتى تستطيع تحقيق الأهداف التى رسمتهـــا المنظمة ، ولا يكون ذلك إلا اذا أختص عضو من أعضاء هذه المنظمة بكفالة تنفيذ نشاطها بفاعلية وبأقل تكلفة

مكنة . وهذا العضو يطلق عليه اصطلاحا « المدير » ، أو « الادارى » أو « القائد » .

وعلى ذلك يجب أن يتوافر شرطان حتى نكون بصدد « إدارة » .

أولا : أن يكون هناك جهد جماعى : ومعنى ذلك أن يكون هناك مجموعة من الأفراد يقومون بعمل جماعى فيتولى نشاط المنظمة أكثر من فرد . فاذا كان النشاط يقوم به شخص بمفرده ، فلا نكون بصدد إدارة . ولا يكون هذا الشخص مديرا . ومثال ذلك المحامى ، والطبيب ، والحرفى ، وصاحب المتجر الصغير ، ذلك أن كل من هؤلاء يعمل بمفرده وبجهده أو بماله الخاص لتحقيق أهداف معينة

ثانيا أن يخضع القائمون بنشاط المنظمة لفكرة التدرج الادارى أو السلم الادارى : ذلك أن مشكلة الادارة لا تثور طالما كان الفرد يعمل بنفسه أى دون أن يكون رئيسا أو مرؤوسا لأحد وتثور فقط إذا ما تعدد القائمون بنشاط المنظمة واختلفت مستوياتهم ، بحيث يكون بعضهم يعمل تحت إمرة بعضهم الآخر ، وهم الذين يطلق عليهم المديرون أو القادة ، ويترتب على ذلك أنه :

- إذا كان القائمون بنشاط معين (ولو تعددوا) على قدم المساواة ، فلا يمكن إعتبارهم مديرين ولا نكون بصدد ادارة . ومثال ذلك الأعضاء فى الجمعية الخيرية والشركاء فى الشركات المدنية أو التجارية .

- أما إذا كان بالمنظمة أفراد يقومون بمهمة توجيه عمل الآخرين والتنسيق بينهم ، عد هؤلاء الأفراد مديرين وكنا بالتالى بصدد ادارة . فدير المستشفى

إداريا وإن كان طبيبا ، ورئيس محكمة النقض أو رئيس مجلس الدولة أو رئيس إدارة قضايا الحكومة ، يعتبر إداريا ولو كان قاضيا ، ومدير الادارة الهندسية يعتبر إداريا ولو كان مهندسا . ذلك أن كل من هؤلاء يقومون بمهمة التوجيه والتنسيق والرقابة على أعمال من يليهم فى المرتبة فى الوحدة التى يعملون بها .

وإذا كانت الإدارة على النحو السابق إبرازه هى تنفيذ الأعمال سعيا لتحقيق أهداف معينه عن طريق الآخرين وبواسطتهم ، فانه يلزم لايضاح هذا التعريف القاء الضوء على الملاحظات الآتية : —

١ — التفرقة بين الوظائف التى يقوم بها المدير وبين الأعمال التى يقوم بها غير المدير : فالمدير يقوم بالأعمال الادارية والتى تتحصل فى السهر على ضمان تنفيذ أهداف المنظمة وما يتطلبه ذلك من تخطيط وتنظيم وتوجيه وتنسيق ورقابة . ومثال ذلك مدير الجامعة بالنسبة للجامعة وعميد الكلية بالنسبة للكلية وكذلك مدير المستشفى بالنسبة لها .

بينما يقوم غير المدير (المرؤوس) بالأعمال التنفيذية البحتة ، التى لا إدارة فيها ، مثال ذلك الكتابة على الآلة الكاتبة ، أو قيادة السيارات ، أو تسجيل الخطابات ، أو القيد فى دفاتر المنظمة وسجلاتها .

ومع ذلك فانه يجب أن يلاحظ أن الفصل بين الأعمال التنفيذية التى يقوم بها غير المديرين والوظائف الادارية التى يقوم بها المديرون لا تتحقق دائما بصورة مطلقة ، ذلك أنه إذا كان من غير المتصور أن يقوم (المرؤوس) بغير الأعمال التنفيذية وإلا عد مديرا ، إلا أن العكس صحيح . فالمدير قد يقوم بجانب عمله الادارى بأعمال تنفيذية . فقد يفضل بعض المديرين كتابة الرسائل السرية

الميكانة بالعمل بنفسه على الآلة الكاتبة ، وقد يتصدى مدير شئون العاملين بإحدى الوحدات الادارية لبعض الموضوعات فيدرسها بنفسه نظرا لأهميتها ولخطورة الآثار المترتبة عليهـــا ، وتبدو هذه الظاهرة فى حالة المدير الصاعد الذى بدأ وظيفته بالاعمال التنفيذية فاذا صار صار مديرا إستمر فى أداء بعض الأعمال التى كان يقوم بهـا قبل أن يتولى منصب المدير ، وكذلك المدير الذى عهد اليه بانشاء قسم جديد باحدى الوحدات الادارية إذ يصعب عليه أن يـــترك بعض الأعمال التنفيذية دون أن يسهم فيهـا بنصيب وذلك بجانب عمــله الذى يتولاه باعتباره مديرا .

٢ ـ لا يشـــترط حتما أن يكون التكوين المهنى للمدير متفقا مع نوع الأعمال التى يقوم بادارتها : ذلك أنه من الملاحظ أن المدير فى قيامه بوظائفه الادارية لا يحتاج دائما وأبدا إلى خـــبرته الفنية ، إذ فى وسعه أن يسد هذا النقص عن طريق أهل الخبرة الفنية والأجهزة الاستشارية المعاونة . لذلك قد ينجح القائد العسكرى فى إدارة مؤسسة مدنية أو دكتور طبيب فى ادارة الجامعـــة .

غير انه غالبا ما يكون المدير ذا خبرة فى نشاط معين من نشاطات المنظمة وان كان لا يحدث أن يكون ذا خبرة فى كافة مجـــالات هـذه الأنشطة . لذلك فيجب فيمن يدير عملا غريبا عن خبرته أن يكون على معرفة ولو عامة بكثير من العلوم التى لها صلة بالاداره كالاجتماع والاقتصاد والقانون والمحاسبة . ويلاحظ أن أهمية القدرات الفنية بصفة عامة تقل كلما صعدنا الى أعلى درجات السلم الادارى كما هو الشأن بالنسبة للوزراء .

٣ ــ تختلف الكفاءة المطلوبة لأداء العمل التنفيذى عن تلك الكفاءة المطلوبة للادارة : فلا يتطلب من المرؤوس سوى تنفيذ العمل الموكل اليه ، بينما يشترط فى المدير أن يكون على علم تام بالنشاط الذى يشرف على تنفيذه ، بحيث يستطيع ايضاحه وتوزيعه على مرؤوسيه على أساس من التخصص وتقسيم العمل ، فالادارة اذن تقتضى مهارات معينة والقدرة على العمل على احترام الاوامر التى يصدرها رئيس الى مرؤوسيه ، وهذا ما يفسر كيف أن المهندس الناجح قد لا يصلح فى ادارة شركة هندسية ، والعامل الناجح قد لا يصلح ملاحظا أو مشرفا على العمال .

٤ ــ الادارة واحدة فى وظائفها أيا كان نوع النشاط الذى تقوم عليه المنظمة ، فسواء كانت هذه المنظمة خاصة أو عامة ، تهدف إلى تحقيق الربح أو لا تستهدفه ، مدنية كانت أو عسكرية . غاية ما فى الأمر أن يكون هناك جهد جماعى يبذل وأن يقوم عضو من أعضاء الجماعة بمهمة توجيه وتنسيق ورقابة عمل من يعملون تحت إمرته ، وأن يكون هناك هدف معين أيا كان نوعه . وأن يعمل المدير على خلق الجو الملائم لتحقيق هذا الهدف بأقل قدر من الجهد والمال والوقت .

٥ ــ الادارة واحدة فى وظائفها أيا كان المستوى الإشرافى الذى يتولاه المدير فى المنظمة : كما أن وظائف المدير واحدة أيا كان المستوى الذى ينتمى اليه داخل المنظمة ، أى سواء أكان مديرا عاما أم مديرا مساعدا أم مديرا لقسم أو فرع أو حتى ملاحظا لطائفة من العمال . المهم أن يكون هذا الشخص قد أسندت اليه مهام الادارة من القيام بتنفيذ السياسة الموضوعة بأعلى درجة من الكفاية فى

محدود الموارد المتاحة بأقل مجهود ممكن وبأقل تكاليف ممكنة وأن يعمل على خلق الجو المناسب الصالح لسير العمل سيرا منتظما حتى تستطيع المنظمة تحقيق أهدافها المرسومة .

فالادارة إذن واحدة لا تتغير بحسب نوع النشاط ولا بحسب مستوى المدير فى المنظمة وهو ما يعـبر عنه « بعمومية وظائف الادارة » .

٦ — ترتيبا على ما سبق ، يمكن وضع نظرية عامة للادارة ، تحـوى أصولا معينة ، تسرى على كل من يعد مديرا ، ويقوم بوظائف الادارة التى تضمها ما يسمى بالعملية الإدارية من تخطيط وتنظيم واصـدار للأوامر وتنسيق واتصال ورقابة. لكن ما يمكن أن يتميز به مدير عن غيره هو القدر من السلطة الذى يتمتع بة ، ونوعية ما يقابله من مشاكل فى حياته الوظيفية . وما يتوافر له من صفات القيادة الحكيمة والإدارة الرشيدة الخلاقة .

تعريف الادارة العامة :

ذكرنا أن الادارة ، هى تنظيم وتنسيق وتوجيه ورقابة ، جمع بشرى فى منظمة معينة ، لتحقيق هدف معين . ونضيف أنه إذا كانت هذه الادارة تهتم بمصالح أشخاص القانون الخاص كفرد أو شركة مدنية أو تجارية أو جمعية مثلا كنا بصدد إدارة خاصة . أما إذا كانت هذه الادارة تستهدف تنفيذ السياسة العامة عن طريق منظمات عامة كنا بصدد إدارة عامة . فالادارة العامة إذن تستهدف تحقيق الأهداف العـامة ، يستوى أن يكون ذلك بأسلوب مركزى أو لا مركزى ، وسواء أكانت اللامركزية محلية أو مرفقية . وذلك حسب النظام الإدارى المطبق فى الدولة .

وعلى الرغم من سهولة التمييز بين الادارة الخاصة والادارة العامة من حيث الهدف على النحو السابق ابرازه ، إلا أنه قد ثار الخلاف بين كتاب الإدارة حول تحديد المقصود بمدلول « الادارة العامة »، حيث تعددت التعريفات فى هذا الشأن وأختلفت فيما بينها بأختلاف زاوية البحث عند أصحابها .

غير أنه على الرغم من ذلك فانه يمكن رد الخلاف بصدد تعريف الادارة العامة إلى أتجاهين متمايزين . أولهما يربط بين الادارة العامة والسياسة ،والآخر يربط بين الادارة العامة والنشاط الادارى .

الاتجاه الأول : الادارة العامة هى تنفيذ السياسة العامة :

يرى أنصار هذا الاتجاه وجوب الربط بين الادارة العامة والسياسة .فيقولون أن الادارة العامة هى تنفيذ السياسة العامة . وتبعا لذلك :

يعرفها الاستاذ ليونارد هوايت Leonard D. White بأنها «كل العمليات التى تستهدف تنفيذ السياسة العامة » .

ـ ويعرفها الاستاذ عبد الملك عودة بأنها «تتكون أساسا من مجموع العمليات والاجراءات والخطوات التى هدفها تنفيذ أو تحقيق السياسة العامة التى تعتنقها حكومة ما أو تصل للحكم معتنقة الرغبة فى تنفيذها » .

وإذا كان لهذه التعريفات ميزة الربط بين الادارة العامة والسياسة ـ وهو أمر لاشك مرغوب فيه ـ إذ الواقع أن الادارة العامة تقوم على تنفيذ السياسة العامة للدولة والعمل على تحقيقها . بأعلى درجة من الكفاية .

الا أننا نعيب عليها اهتمامها بالجانب الموضوعى للادارة العامة واغفالها الجانب العضوى لها ، اذ يتصور قيام المنظمات الخاصة ـ فى كثير من الحالات ـ بتنفيذ جزء لا بأس به من السياسة العامة .

الاتجاه الثانى : الإدارة العامة هى النشاط الادارى :

يخلص انصار هذا الاتجاه الى وجوب الربط بين الأدارة العامة والنشاط الأدارى . فيرون أن الأدارة العامة هى النشاط الذى تقوم به جهة الأدارة . وتبعا لذلك يعرفها الأستاذ جلادن Gladden بأنها « هى التى تختص بالأنشطة الأدارية الحكومية » .

ويرى الدكتور حسن احمد توفيق أن الأدارة العامة « تدور حول دراسة النشاط الأدارى الذى يقوم به موظفو الحكومة فى قطاع السلطة التنفيذية للدولة، فلا تشمل الأدارة العامة ما يدور داخل نطاق السلطة التشريعية وكذلك السلطة القضائية للدولة .

ونعتقد أن هذه التعريفات معيبة من ناحيتين :

الاولى : أن هذه التعريفات قد أستخدمت بعض الاصطلاحات مثل « الانشطة الادارية » و « النشاط الادارى » و « موظفو الحكومة » ، وذلك دون تحديد لمضمونها . فهذه المصطلحات تحتاج بدورها إلى تعريفات تعطيها قدرا من التحديد حتى يمكن أدراك مضمون تعبير الادارة العامة ذاته .

الثانية : أن التعريف الثانى قد أستبعد من مجال دراسة الادارة العامة ما يدور داخل كل من السلطتين التشريعية والقضائية من نشاط ادارى ، اذ يلزم فى هذا الصدد التفرقة بين النشاط الادارى الذى يمكن ممارسته داخل نطاق كل من السلطتين التشريعية والقضائية من ناحية، وبين النشاط التشريعى والقضائى من ناحية أخرى . ولاشك أن النشاط الادارى الذى يمارس داخل هاتين السلطتين يدخل أصلا فى دراسة الإدارة العامة .

ويبدو لنا أن صاحب التعريف الثانى قد أعتمد على المعيار العضوى للتمييز بين النشاط الادارى وكل من النشاطين التشريعى والقضائى وهذا غير سليم . والصحيح أنه يجب الأخذ بكل من المعيارين العضوى والموضوعى عند التمييز بين النشاط الادارى والنشاطين التشريعى والقضائى .

وقد عرف البعض الآخر (الدكتور أحمد عبد القادر الجمال) الادارة العامة قائلا بأنها جزء من علم الادارة administration أذ أن لعلم الادارة ناحيتين: ناحية تتعلق بالادارة العامة وأعنى بذلك الاجهزة التى يطلق عليها أسم « الادارة » والتى تقوم على شئون المرافق العامة وتهيمن على مظاهر الحياة اليومية ، ومن ناحية ثانية تتعلق بالادارة الخاصة ونعنى بذلك ادارة الاعمال أو المشروعات الخاصة . »

وإذا كان لهذا التعريف ميزة الربط بين الادارة العامة والادارة الخاصة باعتبارهما فرعين لأصل واحد وهو علم الادارة . إلا أننا نعيب عليه :

أولا : أنه قد أهتم فقط فى تعريف الادارة العامة بالجانب العضوى للادارة مغفلا بذلك الجانب الموضوعى لها حيث عرفها بأنها « الأجهزة التى تقوم على شئون المرافق العامة » .

ونعيب عليه ثانيا : أنه أستخدم اصطلاح « المرافق العامة » وهو أصطلاح يحتاج بدوره إلى مزيد من التحديد ، ذلك أن الخلاف لا يزال مستمرا حتى اليوم فى فقه القانون العام حول تحديد المقصود بهذا الاصطلاح ومعيار تمييزه عن المشروعات الخاصة والمشروعات الخاصة ذات النفع العام .

تعريفنا للادارة العامة :

إذا كانت التعريفات السابقة قد أخفقت فى رأينا فى تحديد مدلول الادارة

العامة لاستعمالها من ناحية بعض الاصطلاحات هى فى نفسها فى حاجة إلى تحديد أو تعريف، ولاشارتها من ناحية أخرى إلى أحد الجانبين الموضوعى أو العضوى للادارة العامة . فاننا نرى أن التعريف الصحيح للادارة العامة يجب أن يتضمن الاشارة إلى أمور ثلاثة : —

١ — العملية الادارية « الجانب الموضوعى للادارة »

٢ — أن يقوم بهذه العملية جهاز إدارى « الجانب العضوى للادارة »

٣ — أن يكون القيام بهذه العملية تحقيقا للسياسة العامة للدولة . « هدف الادارة العامة » .

وعلى ذلك يكون تعريفنا للادارة العامة على النحو التالى : « مجموعة الانماط المتشابكة المتعلقة بصنع وتنفيذ القـــرارات الادارية (العملية الادارية) والتى يقوم بها أعضاء الجهاز الادارى تحقيقا للسياسة العامة التى تستهدفها الدولة .

وهذا التعريف الذى وضعناه له ميزة الجمع بين المعيار العضوى والمعيـــار الموضوعى للادارة وهو ما افتقدته فى نظرنا التعريفات التى قيل بها فى هـذا الصدد .

غير أن تعريفنا للادارة العامة يحتاج إلى مزيد من التحديد على النحو التالى:

<u>(١) الادارة العامة مقصورة على نشاط السلطة التنفيذية :</u>

وعلى ذلك فلا يندرج تحت معنى الادارة العامة نشاط السلطة التشريعية فيما عدا ما تتولاه هذه السلطة من عمل ادارى كذلك التى يمارسها أمين عام مجلس الشعب .

وكذلك لا ينطبق هذا المعنى على نشاط السلطة القضائية فيما عدا ما تتولاه

هذه السلطة من عمل ادارى كذلك التى يمارسها رئيس المحكمة بحكم منصبه ولا ولا يندرج تحت مدلول الادارة العامة أيضا الوظيفة السياسية التى تمارسها الأحزاب المختلفة لتعميق مفاهيم الحريه والديمقراطية السليمه .

(٢) لا تشمل الادارة العامة داخل الجهاز التنفيذى إلا ما يعتبر ادارة بالمعنى السابق الاشارة اليه : فلا تشمل الاعمال التنفيذية البحتة فنية كانت أو يدوية أو مكتبيه وذلك مثل بناء مستشفى أو تقييد اسم متطوع بادارة السجلات العسكرية . ولكن تشمل الادارة العامة على العكس من ذلك كافة الاعمال التى يقوم بها المديرون أيا كانت مستوياتهم وأيا كانت أهدافهم مادامت هذه الاهداف تلتقى عند الهدف الام وهو الهدف العام الذى تسعى الدولة إلى تحقيقه.

(٣) يذهب البعض إلى وجوب التفرقة فى مجال اعمال السلطة التنفيذية : بين الاعمال الحكومية ، والتى تتمثل فى وضع السياسية العامة للدولة وبين الأعمال الادارية والتى تقتصر على تنفيذ هذه السياسية ، فيرون أن الادارة العامة لا تشمل كل نشاط السلطة التنفيذية بل جانبا فقط من هذا النشاط وهو تنفيذ السياسية العامة بصورة أقتصادية وفعالة أى أعمال الادارة

ونحن نرى أن التفرقة بين العمل الحكومى والعمل الادارى مشكوك فى سلامتها من وجهة نظر علم الادارة العامة . صحيح أن رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء والوزراء لا يديرون فى صلاتهم بمجلس الشعب إلا أنهم جميعا يديرون فيما عدا ذلك من مجالات فهم يشتركون فى تحديد الأهداف القومية ، وهم الذين يضعون الخطط على مستوى وحداتهم ومنظماتهم . وذلك لا يختلف عما يقوم به سواهم من المديرين فى المستويات الأخرى إلا من حيث الدرجة ، أما الطبيعة والجوهر فهى واحدة .

وفى هذا الشأن يرى استاذنا الدكتور محمد فؤاد مهنا وجوب تطبيق مبادىء وقواعد علم التنظيم على كل من سلطة القيادة (الحكومة) المختصة بتحـــديد الأهداف ورسم السياسة العامة ، والسلطة الاداريه المختصة بتنفيذ هذه السياسة . فيقرر « ليس المقصود بالجهاز الإدارى هنا السلطة التنفيذية بمعناها المحـــدد فى القانون الدستورى والقانون الإدارى ولكن الجهاز الإدارى الذى نقصده يشمل فى الواقع الحكومة والإدارة معا أى يشمل سلطة القيادة المختصة بتحديد الأهداف ورسم السياسة العامة ووضع البرامج اللازمة لتحقيق الأهداف . كما يشمل السلطة الإدارية المختصة بتنفيذ البرامج وفقا للسياسة العامة التى تضعهـــا سلطة القيادة . راجع مؤلفه « سياسة الوظائف العامة وتطبيقاتها فى ضوء مبادى علم التنظيم » دروس للدكتوراه ١٩٦٧ ص ٢ .

المبحث الثانى

طبيعة الادارة العامة

ثار التساؤل بين الدارسين حول طبيعة الادارة العامة وما إذا كانت تعتبر علما science أما art . ويرجع هـذا التساؤل إلى أن الادارة — كما سنرى فيما بعد — قد نشأت مستندة فى بادىء الامر إلى الخبرات والمهارات الخـاصة بالأفراد أكثر من اعتمادها على المبادىء والحقائق الموضوعية العلمية .

وقبل أن نخوض فى بيان أوجه هذا الخلاف ينبغى أولا أن نحدد ماذا يقصد بالعلم وماذا يقصد بالفن فى هذا المجال .

يراد بالعلم « لغة » إدراك الشيء على حقيقته . ويراد به « اصطلاحا » الدلالة على المعرفة . ويراد به أيضا مجموعة المبادىء أو القواعد التى تكتشف بالتجربة والبحث ، ولا تختلف قيمتها من مجال إلى آخر كما هو الحال بالنسبة للعلوم الرياضية والطبيعية والكيميائية . فالعلم — كما يقول « ستيورات مل » يبحث عما هو كائن ، لا فيما ينبغى أن يكون ، ويبحث فى المسائل التى ترتبط بعضها بالبعض الآخر بعلاقة ضرورية عن طريق البحث والتجربة . ولذلك فإن العلم يستهدف وصف وتحليل الظواهر الطبيعية والتنبؤ بها .

ويراد بالفن المهارة والمقدرة القائمة على الأناة فى ممارسة عمل معين ، والفن — على عكس العلم — يوحى دائما بما يجب أن يكون لا بما هو كائن ، ولذلك يعتمد الفن على المهارة الانسانية وعلى الملكات والمواهب الذاتية والاستعدادات الشخصية .

غير أنه يجب أن يلاحظ أن الفن يفترض سبق المعرفة بالمبادىء العلمية . فالشاعر والرسام والموسيقى يجب أن يعرف كل منهم القواعد والأسس المتعارف عليها فى مجال الشعر والرسم والموسيقى . غير أن هذه الاحاطة لن تجعل من الشاعر أو الرسام أو الموسيقى فنانا إلا إذا لازم تلك المعرفة إستعداد ومهارة ذاتية حتى يستطيع كل منهم أن يعبر عن ما يجيش فى خاطره بطريقة خلاقة .

هذا هو معنى العلم ومعنى الفن ، فأى القولين يصدق على الإدارة العامة ؟ هل هى علم أم فن أو الاثنان معا ؟

ذهب جانب من الدارسين إلى القول بفنية الإدارى أى أن الادارة العامة فن إذ هى تعتمد أساسا على المهارة الشخصية والمواهب الذاتية . فهى على حد قول بعض الفقهاء (جلادن) أن الادارة فن يولد مع الشخص ولكنه لا يكتسب ،

أو أن الادارى يولد ولا يصنع .

ويستند أنصار هذا القول على أن الادارة العامة تبنى على قواعد غامضة وغير مؤكدة وهو ما يتنافى مع مفهوم أو هى بالأدق مجرد توجيهات تسترشد بها الادارة دون أن يكون لها أى صفة علمية .

كما استند أنصار هذا القول ـ لتأكيد فنية الادارة ـ إلى نجاح الادارات العامة القديمة فى مباشرة نشاطها قبل ظهور علـم الادارة العامة وذلك مثل الإدارة المصرية القديمة ، والإدارة الإسلامية .

فقد عرفت الإدارة المصرية القديمة كثيرا من التنظيمات والمبادىء الإدارية مثل نظام السجلات والوثائق وكتابة التقارير ونظام الأجور ، هذا فضلا عن المكانة الرفيعة التى كان يحظى بها عمال وموظفو الإدارة المصرية .

وقد عرفت أيضا الإدارة الإسلامية فى عهد الرسول والخلفاء الراشدين أغلب العمليات الإدارية وفى مقدمتها عملية التوظيف والتنظيم والرقابة والتوجيه وكتابة التقارير .

وقد ذهب جانب آخر إلى القول بعلمية الإدارة العامة أى أن الإدارة العامة علم . وذلك على أساس أنها تقوم على مجموعة من المبـادىء والقواعد التى أستمدت وجـــودها عن طريق الملاحظة والتجربة واستنبطت على أساس من الدراسة والبحث .

ويضيف أنصار هذا الرأى أن وصف الادارة العامة بأنها فن قول غير سديد لمـا يتضمنه ذلك من الخلط بين الدراسة والتطبيق . فالادراة العامة علم شأنه فى ذلك شأن العلوم الانسانية الأخرى له مبادئه وأساليبه فى الدراسة والبحث ، أما التطبيق فهو ـ علم الادارة ـ شأن العلوم الانسانية الاخرى فن يعتمد على مهارات وقدرات شخصية معينة يتحلى بهـا من يتولى مهام الادارة ويتذوقها .

وقد ذهب البعض الآخر من أنصار هذا الاتجاه إلى وصف الادارة العامة بأنها علم تطبيقى لا علم تجريدى. ذلك أن هذا العلم يختلف عن العلوم الرياضية البحتة فهو يتصدى لبعض المشاكل الاجتماعية بهدف رسم أفضل السبل علاجها . وهذا الجانب التطبيقى - فى نظر هذا البعض - هو الذى دعا انصــــار الاتجاه الأول إلى وصف الادارة العامة بأنها فن يقوم على الموهبة والذوق .

وهنالا اتجاه ثالث وأخير - نؤيده - يذهب إلى أن الادارة العامة تجمع بين صفات العلم والفن .

(١) فالادارة تمارس الآن وفقا لأساليب وقواعد علمية يطبقها المديرون فى نطاق معين من أجل تحقيق أهداف معينة وذلك كالقواعد المتعلقة بالتنظيم الادارى أو القيادة الادارية أو الرقابة الادارية. وعلى ذلك فعلم الاداره له مبادئه وله أساليبه العلمية شأنه فى ذلك شأن غيره من العلوم .

(٢) واذا كانت الادارة العامة لها صفة العلوم على النحو السابق ابرازه ، فانه يلاحظ أن الصفة العلمية الخالصة لا يمكن التسليم بهـــا الا للعلوم الطبيعية والرياضية وهى تلك التى يطلق عليها الفقه بالعلوم التامة ، دون العلوم الاجتماعية. ولما كان علم الادارة العامة علما اجتماعيا لأنه يدور حول دراسة النشاط داخل النظامات الإنسانية كعلم السياسة وعلم الاجتماع وعلم النفس ، فان علم الادارة يتسم بنفس خاصية العلوم الإجتماعية الأخرى وهى عدم وصولها فى الدقة إلى مستوى العلوم الطبيعية والرياضية ، لذلك صح القول بأن قواعد الإدارة العامة هى قواعد نسبية قد تصلح للتطبيق فى دولة معينة وقد لا تصلح للتطبيق فى دولة أخرى ، بل وانها قد تؤدى إلى نتائج مختلفة فى الدولة الواحـــدة نتيجة تغير بعض الظروف فيها .

(٣) أنه على الرغم من التسليم بوجود المبادىء العلمية للادارة ، فانه يجب أن يكون باديا الذهن أن وجود هذه المبادىء لايكفى وحدها لنجاح المدير أو القائد فى أدائه لوظائف الإدارة ، إذ يجب لنجاح المدير أن يعرف بفنه أى بمهارته الشخصية كيف يستخدم هذه المبادىء ، وكيف يوفق بينها فى حالة تعارضها ، وكيف يستطيع أن يطوع هذه المبادىء إذا كان فى ذلك زيادة للانتاج أو تقليل النفقات .

(٤) ان وصف الإدارة العامة بأنها علم وفن فى نفس الوقت أمر لاينطوى على التناقض ، ذلك ان الفن والعلم ليسا متناقضين ، بل يكمل كل منها الآخر ، فكل تقدم يحرزه العلم فى نشاط معين يؤدى إلى تقدم مماثل فى فن أدائه .

وعلى ذلك يمكن القول بأن الإدارة العامة علم لانها تقوم على مبادىء وتوجيهات عامة ، وكذلك فهى فن لانها تتطلب قدرات ومهارات فنية خاصة لوضع هذه المبادىء والتوجيهات موضع التطبيق أو التنفيذ . لذلك فان المدير الذى يركن فى إدارته على الفن وحده ، فانه يركن إلى التخمين والحدس وإلى خبراته الشخصية السابقة ، وسوف تكون النتيجة بطبيعة الحال هى الفشل أو النجاح أما المدير الذى يتزود بمبادىء وقواعد الإدارة العلمية فلن يتعرض لمغامرة النجاح أو الفشل إذا استطاع عن طريق مهارته وقدراته الشخصية أن يضع المبادىء العلمية السابقة موضع التطبيق .

الفصل الثانى

الصلة بين الإدارة العامة والعلوم المجاورة لها

ذكرنا أن علم الإدارة العامة علم إجتماعى شأنه فى ذلك شأن سائر العلوم الاجتماعية الأخرى ، ذلك أن وجود الفرد فى جماعة منظمة يؤدى بلا شك إلى خلق مجموعة من العلاقات والروابط ، والعلوم التى تهتم بهذه الأمور هى العلوم الإجتماعية بمعناها الواسع كعلم الإدارة الخاصة وعلم القانون الإدارى وعلم السياسة وعلم النفس الاجتماعى وعلم الإقتصاد وغيرذلك من العلوم التى لها طابع إجتماعى ، ولما كان علم الإدارة العامة يهتم أيضا بالعلاقات الانسانية داخل المنظمات الادارية، لذلك فقد ثار التساؤل بين كتاب الادارة العامة عن منزلة علم الادارة العامة بين هذه العلوم السابقة .

لذلك رأينا أن نعرض فى هذا الفصل:

أولا : لمدى صلة الإدارة العامة بالادارة الخاصة أو إدارة الأعمال .

ثانيا : لمدى صلة الاداره العامة بالقانون الادارى .

ثالثا : لمدى صلة الادارة العامة بعلم السياسة .

رابعا : مدى صلة الادارة العامة بعلم النفس الاجتماعى

خامسا : لمدى صلة الادارة العامة بعلم الاقتصاد .

أولا

الادارة العامة والادارة الخاصة (إدارة الأعمال)

ثار الخلاف بين كتاب الادارة فيما يتعلق بوجود فوارق بين الادارة العامة والادارة الخاصة أو عدم وجودها ، ويمكن رد هذا الخلاف جملة إلى إتجاهين متباينين . أولهما ينفى وجود فوارق حقيقية بين الادارة العامه والادارة

الخاصة ، بينما يرى الآخر وجود فوارق حقيقية وجوهرية بين هاتين الادارتين ويمثل الاتجاه الأول المدرسة الحديثة بينما يمثل الاتجاه الثانى المدرسة التقليدية .

أو المدرسة الحديثة ـ « الاتجاه النافى للفوارق بين الادارة العامة والادارة الخاصة » :

يرى أنصار هذا الاتجاه عدم وجود فوارق حقيقية بين الادارة العامة والادارة الخاصة وذلك على أساس وحدة نظرية الادارة فى كل منهما وقد إستند أنصار هذا الاتجاه لتأييد رأيهم على بعض الأسانيد أجملها الفقه فيما يلى :

(١) مدلول كلمة ادارة :

يرى أنصار هذا الاتجاه أن مدلول كلمة إدارة وإن كان يعنى تقديم الخدمات أو العون للآخرين ، إلا أنه لايعكس نوعا محدداً من هذه الخدمات ، بل أنه على العكس من ذلك يعكس جميع الخدمات أيا كان وصفها عامة أو خاصة .

ونحن مع تسليمنا بأن معنى الادارة لايعكس نوعا معينا من الخدمات ، إلا أن وصف الادارة بأنها عامة أو خاصة يؤدى بدون شك إلى تمثل نوع معين من الخدمات يختلف تبعاً لما إذا كانت الادارة التى تقدمه هى الادارة العامة أو الادارة الخاصة . ونرى أن اختلاف مجال كل من الادارتين وعدم التماثل بين الخدمات التى تؤديها كل منهما يؤدى بالضرورة إلى اختلاف بعض ـ وليس جميع ـ المبادىء التى تحكم كلا من هاتين الادارتين .

(٢) الهدف :

كذلك يرى البعض من أنصار نظرية وحدة الإدارتين أن الإدارة الخاصة

مثلها فى ذلك مثل الإدارة العامة ، تهدف إلى تحقيق الصالح العام . هذا فضلا عن أنها تلتزم ، على الأقل كمبدأ أخلاقى ، بمبدأ المساواة بين عملائها فى طلب الخدمة ، ومراعاة العدل فى معاملة العاملين بها ، وهى فى إحترامها لهذا الواجب الأخلاقى تحقق فى الوقت ذاته مصلحتها الخاصة والتى تتمثل فى زيادة الإنتاج وبالتالى فى زيادة الربح .

ونحن نرى أن هذا القول وإن كان يصيب جزءاً من الحقيقة ، إلا أنه على أى حال لم يصب الحقيقة كلها .

فمن ناحية ، إذا كانت المشروعات الخاصة يجب عليها ـ وذلك على الأقل فى البلدان التى إتخذت النظام الإشتراكى منهاجا لها ـ الإلتزام والتقيد فى ادارتها بالخطة العامة للدولة أى تحقيق النفع العام ، فإن ذلك لا يجب أن ينسينا حقيقة أساسية بل وغاية فى الأهميـة ، وهى أن الادارة الخاصة تهدف أساساً وبصفة أصلية الى تحقيق أكبر قدر من الربح ، وبأقل تكلفة ممكنة ، وذلك باستثناء بعض المشروعات الخاصة القليلة العدد التى لا تهدف الى تحقيق الربح وانما تهدف إلى تحقيق الصالح العام وهى المشروعات الخاصة ذات النفع العام .

أما المشروعات العامة فهى تهدف أساساً الى تحقيق الصالح العام دون تحقيق الربح .

ومن ناحية ثانية ، فلا يجوز التعويل كثيرا على التزام كل أصحاب المشروعات الخاصة بمبدأ المساواة وتحقيق العدل المقول به . ذلك أن أصحاب هذه المشروعات لا يلتزمون بهذا المبدأ الا اذا كان فى تمسكهم به تحقيق لمصالحهم الذاتية الخاصة . هذا بينما تلتزم الادارة العامة به فى اداء شئونها والا كان عملها غير مشروع . وبمعنى آخر انه اذا كان التزام المشروعات الخاصة بمبدأ

المساواة وتحقيق العدد بين عمالها وعملائها له طابع الالتزام الأخلاقى ، فان التزام الادارة به يكون له طابع الالتزام القانونى .

(٣) التأميم :

يضيف أنصار عدم وجود فوارق بين الإدارة العامة والإدارة الخاصة أن مظاهر وحدة الإدارتين وتشابههما تبدو بصورة واضحة فى التأميم أى فى أيلولة الشركات الخاصة إلى الدولة ومباشرتها لنفس النشاط الذى يباشره أفراد القطاع الخاص ، وتطبيقها لنفس القواعد والمبادىء المتبعة فى الادارة الخاصة .

ونحن نرى أن التأميم إذا كان يقصد به (كاجراء) نقل مليكية المشروع المؤمم إلى الدولة أو إلى المشروع ذاته باعتبار أنه يتمتع بشخصية قانونية مستقلة عن شخصية الدولة ، وإذا كان المشروع المؤمم يباشر نشاطاً إقتصاديا ليس بغريب عن ذلك النشاط الذى يمارسه القطاع الخاص ، وأن إدارته تخضع لبعض المبادىء والقواعد التى تتبع فى إدارة النشاط الخاص ، إلا أنه يجب أن يلاحظ أن المشروع الذى كان من قبل ملكا للملتزمين القدامى قد تغيرت طبيعته بعد التأميم تغييرا جوهريا بل وجذريا .

فنجد أن المشروع المؤمم قد أصبح بعد التأميم - فى رأينا - شخصا من أشخاص القانون العام يباشر نشاطا إقتصاديا مما يدخل أصلا فى صميم الوظيفة الطبيعية للدولة فى النظام الاشتراكى (حتى لو إتخذت هذه المشروعات شكل الشركة المساهمة - راجع رسالتنا للدكتوراه المال والعام فى القانون المصرى والمقارن ، كلية الحقوق جامعة الاسكندرية ١٩٧٥ ، ص ١٥٦ -) . ولذلك نادينا بوجوب إعتبار اموال هذه المشروعات أموالا عامة جديرة بالحماية ، وبوجوب إعتبار عمال هذه المشروعات موظفين عموميين ، وإعتبار القرارات

الصادرة عنها قرارات إدارية (راجع رسالتنا السابق الاشارة اليها ص١٧٠).
ونتيجة لذلك فان المشروع المؤمم يخضع بلا شك لبعض المبادىء والقواعد التى تختلف عن تلك التى كان يدار بها ذات المشروع قبل تأميمه .

٤ - تماثل بعض مبادىء الادارة :

يقرر أنصار عدم التفرقة بين الادارة العامة والادارة الخاصة أن هناك تماثلا بين الادارتين من حيث المبادىء التى تحكم كلا منهما ، وذلك بغض النظر عن حجم وغاية كل من الادارة العامة والادارة الخاصة . الأمر الذى يؤدى إلى القول حقيقه بوجود مبادىء مجردة تحكم كل من الادارة العامة والادارة الخاصة على حد سواء .

ونحن من جانبنا لانستطيع أن نخالف أصحاب هذا القول فى إنطباق بعض مبادىء علم الادارة على كل من الادارة العامة والادارة الخاصة ، وأن هناك مبادىء عامة مجردة تحكم كلا من الادارتين ، ذلك أن كلا من الادارة العامة والادارة الخاصة تنتميان لعلم واحد هو علم الادارة . ومن ثم تنطبق بعض مبادىء هذا العلم على كل منهما .

غير أن التسليم بهذه الحقيقة لايعنى فى رأينا عدم وجود فوارق حقيقية بين الادارة العامة والادارة الخاصة . حيث يوجد - بل ويوجد فعلا - بعض القواعد والتوجيهات الخاصة بكل منهما ترجع إلى إختلاف الغـــاية والنظام القانونى والوسائل والأساليب المتبعة فى كل من الادارة العامة والادارة الخاصة .

٥ - وحدة مراحل العملية الادارية :

يضيف أنصار الإتجاه المنكر لوجود الفوارق بين الادارة العامة والادارة

الخاصة أن هاتين الإدارتين تتفقان فى وحـــدة مراحل العملية الإدارية وهى التخطيط والتنظيم وإصدار الاوامر والتنسق والإتصـال والرقابة ، هـذا فضلا عن خضوع كلا الإدارتين لمسئوليـة مشتركة هى المسئولية الإجتماعيـة .

غير أنه إذا كان صحيحا إتفاق الإدارة العامه والإدارة الخاصة فى وحدة مراحل العملية الإدارية من تخطيط وتنظيم وإصدار للأوامر وتنسيق وإتصال ورقابة ، إلا أن ذلك لا يعنى على الإطلاق عـــدم وجود فوارق بين الادارة العامة والإدارة الخاصة فى هذا الشأن .

فمقومات التخطيط وأنواعه وأهدافه وإمكانياته وموارده تختلف فى الإدارة العامة عنها فى الإدارة الخاصة .

ونفس الأمر بالنسبة للتنظيم . ذلك أنه إذا كانت المبادىء العـامة للتنظيم وعوامل نجاحها واحدة فى كلا الإدارتين ، إلا أنه يلاحظ أن هيكل التنظيم وبنائه وإختصاصات أعضائه تختلف فى الإدارة العامة عنها فى الإدارة الخاصه .

أما عن عملية صنع القرارات فيلاحظ أنه إذا كانت العملية واحـــدة فى الادارتين من حيث طبيعة إصدار القرارات وكذلك مراحـل إتخاذها إلا أنه يلاحظ أن ضخامة حجم الادارة العامة وإتساع نشاطها يؤدى - دون جدال - إلى إختلاف ظاهر فى كيفية تنفيذ هذه القرارات .

أما بالنسبة للتنسيق والاتصال، فاذا كانا يخضعان لتوجيهات عامة وواحدة فى كلتا الادارتين ، فان إمكانية ووسائل تحقيقها تختلف فى الادارة العامة عنها فى الادارة الخاصة وذلك بسبب ضخامة حجم الجهـــاز الادارى وتعقـده وخضوعه لقواعد القانون العام وبصفة خاصة قواعد القانون الإدارى ،

أما من ناحية الرقابة ، فاذا كانت كلتا الإدارتين تخضعان لها ، إلا أن هذه الرقابة تختلف من حيث صورها وآثارها بالنسبة لكل من الإدارة العامة والإدارة الخاصة .

فالرقابة على الإدارة الخاصة تبدو بصفة أساسية فى رقابة صاحب المشروع فضلا عن رقابة الرأى العام ، بينما تبدو الرقابة على أعمال الإدارة العامه من ناحيه أولى فى رقابة الرأى العام ، ومن ناحيه ثانيه فى رقابه سياسيه (رقابة التنظيمات السياسيه - كرقابة الأحزاب السياسية ، ورقابة البرلمان ، ومن ناحية ثالثه فى الرقابه القضائيه التى يمارسها القضاء ، ومن ناحيه رابعه فى رقابة السلطه التنفيذيه .

أما من حيث آثار هذه الرقابه ، فنجدها بالنسبه للإداره الخاصه تتمثل فى فى الامتناع عن التعامل مع المشروع الخاص . هذا فضلا عن تقرير المسئوليه المدنيه والجنائيه إذا ما توافرت شروطها ، أما بالنسبه للاداره العامه فتتمثل المسئوليه فى المسئوليه الاداريه والسياسيه فضلا عن المسئوليتين المدنيه والجنائيه .

من كل ما تقدم يتكشف لنا أن إشتراك الاداره العامه والخاصه فى وحدة مراحل العمليه الاداريه لا يعنى أبدا عدم وجود فوارق بين كلتا الادارتين العامه والخاصه .

٦ — التماثل بين الادارتين من حيث الحجم ، والاحتكارات ، وطبيعة المشاكل فى كل من الادارتين :

يضيف أنصار الاتجاه المذكور لوجود فوارق بين الادارة العامة والادارة

الخاصة أن هناك تماثلا فى الادارتين يكمن فى التطور الذى طرأ على كل منها فى العصر الحديث ، فمثلا خاصية كبر الحجم ، لم تعد مقصورة على الادارة العامة ، وإنما إمتدت لتشمل الادارة الخاصة أيضا وكذلك الشأن بالنسبة لظاهرة الاحتكار حيث تتمتع بعض المشروعات الخاصة وبصفه خاصه فى بلد كأمريكا - باحتكار قانونى معترف به من جانب الدولة . وكذلك بالنسبه لظاهرة وحدة المشاكل التى تواجهه كل من الادارتين فهى مشاكل من طبيعه واحده وليست متباينه .

ونحن مع إعترافنا باشتراك كل من الادارتين فى هذه الخواص . إلا أننا نود أن نبدى الملاحظات الثلاثة التالية :

الملاحظة الأولى : بالنسبة لكبر الحجم : فانه يلاحظ أنه إذا كانت بعض المشروعات الخاصة قد تماثلت مع الأجهزة الادارية من حيث ضخامة الحجم ، إلا أنه يجب أن نضع فى الاعتبار أن عدد المشروعات الخاصة ذات الحجم الكبير قليلة نسبيا بالمقارنة مع المشروعات العامة ذات نفس الحجم :

الملاحظة الثانية : بالنسبة للاحتكارات : فيلاحظ أنه إذا كان صحيحا أن بعض المنشآت الخاصه قد تتمتع - فى بعض الأحيان - باحتكار قانونى معترف به من الدولة ذاتها ، إلا أن هذا الوضع لا يمثل القاعده العامه فى الظروف المعاصرة . فإذا كان ظاهرة تمتع بعض المشروعات الخاصه باحتكار بعض الأنشطه مقبولا من جانب بعض الدول وفى الوقت الذى كانت تقف فيه هذه الأخيرة عند حد أداء الخدمات العامة الادارية، فان ذلك لم يعد مقبولا فى عهد انتشرت فيه المذاهب الاشتراكيه، تؤثر الدولة فى ظلها التدخل فى مجالات عديدة ومن اهمها المجال الاقتصادي الذي كان من قبل حكرا على المشروعات الخاصة ووقفا عليها .

الملاحظة الثالثة : بالنسبة لوحدة طبيعة المشاكل بين كل من الإدارتين .

ونحن إذا كنا لا ننكر هذه الحقيقة ، إلا أننا نرى أن ذلك لا يعنى على الاطلاق عدم وجود مشاكل خاصة بكل إدارة على انفراد . فهدف كل منها ، وطبيعة النظام القانونى الذى تخضع له ، يفرض عليها مشاكل من طبيعة مغايرة عن طبيعة المشاكل التى تواجهها الإدارة الأخرى .

ويكفينا فى هـــذا الشأن اشارة عاجلة إلى مشكلة من أهم المشكلات التى نواجهها فى تعاملنا مع الادارة العامة — دون الادارة الخاصة — إلا وهى مشكلة البيروقراطية الإدارية وتعقد وبطء سير العمل بهـــا حتى يتضح لنا مدى الاختـــلاف الحقيقى فى طبيعة المشكلات التى تواجه كل من الادارتين العامة والخاصة .

ويجدر بنا قبل أن ننهى الحديث عن مضمون هذا الاتجاه أن نشير إلى أن الاستاذ الدكتور عبد الفتاح حسن يعد من أوائل المتحمسين لفكرة وحـــدة الادارة العامة والادارة الخاصة فيقول فى هذا الشأن — بعد تفنيده لحجج أنصار الاتجاه المناهض (المدرسة التقليدية) — « لذلك فنحن نؤمن بوحدة نظرية الادارة فى الادارة العامة وفى إدارة الأعمال الخـــاصة ، ونرى أن الفروق بين نوعى الإدارة ليس مرجعها إلى الإختلاف فى الجوهر بل إلى الإختلاف فى المحيط الذى تعمل فيه كل منها ، وهذه الوحدة تؤدى إلى التماثل فى مبـــادىء الإدارة وفى عناصر العملية الادارية هنا وهناك » هذه هى أسانيد وحجج أنصار الاتجاه الثانى لوجود فوارق حقيقية بين كل من الادارة العامة والادارة الخاصة حاولنا — قدر طاقتنا — تفنيدها لما بين كل من الادارتين من بعض الفروق لا يجب اغفالها من حيث الواقع العملى .

ثانيا : المدرسة التقليدية : (الاتجاه القائل بوجود فوارق جوهرية بين الادارة العامةوالادارة الخاصة)

يقرر أنصار هذا الاتجاه أن هناك فروقا جوهرية وأساسية بين كل من الادارة العامة والادارة الخاصة . ومن ثم فلا يمكن القول بوحدة الإدارتين أو بالتشابه بينها . ذلك أن علم الادارة العامة وعلم إدارة الأفراد يعتبر كلا منهما علما قائما بذاته ، له مبادئه . ونظرياته ومناهجه . وقد استند أنصار هذا الاتجاه على عديد من الحجج أجملها الفقه فيما يلى :ـ

(١) الاختـــلاف فى النشأة :

يرى أنصار هذا الاتجاه أن الإدارة العامة تختلف عن الادارة الخاصة من حيث نشأة كل منها فالإدارة العامة من خلق الدولة ، حيث تقوم السلطة العامة بانشائها ، أما الإدارة الخاصة فهى من خلق الافراد أو بصفة أعم من خلق أشخاص القانون الخاص .

غير أنه يلاحظ أنه إذا كان صحيحا أن الإدارة الخاصة تكون من خلق وانشاء الأفراد ، إلا أنه يجب أن لا يغيب عن الذهن أن هناك بعض المشروعات الخاصة التى تقوم على تحقيق الخدمات العامة وهى التى ينشئها الأفراد ـ وهى ما تسمى فى علم القانون الإدارى بالمشروعات الخاصة ذات النفع العام ـ تخضع لقدر كبير من تدخل الدولة من حيث انشائها وإدارتها وبالتالى فان هـــذه المشروعات تستند فى انشائها وادارتها لتدخل الأفراد والدولة معا .

(٢) الاختلاف من حيث الهدف أو الغاية :

يضيف أنصار هذا الاتجاه فضلا عن ذلك أن الإدارة العامة تختلف عن الإدارة الخاصة فيما يتعلق بالهدف أو الغاية من وجود كل منها .

ذلك أن الإدارة العامة يحدوها دائما وأبدا باعث الخدمة العامة أى الصالح العام دون السعى أساساً إلى تحقيق ربح ، هذا بينما يحدو الإدارة الخاصة باعث الربح ، وتبعا لذلك يقاس نجاح المشروع الخاص بمدى ما يحققه لصاحبه من ربح.

ولذلك فان الرأسمالى يعزف دائما عن القيام بالمشروعات التى لا تحقق أرباحا أو تحققها ولكن ليس بقدر مجزء ولذلك يترك تحقيق هذا النوع من المشروعات لتتولاه الإدارة العامة .

ومع التسليم بالحقيقة السابقة وهى إختلاف كل من الإدارتين من حيث الهدف ، إلا أنه يلاحظ أن تدخل الدولة فى العصر الحديث نتيجة لظهور الاتجاهات الاشتراكية قد أدى إلى اتساع نشاطها كما سبق أن ذكرنا ، فأنشأت مرافق عامة صناعية وتجارية بجوار المرافق العامة التقليدية ، بل وأنشأت مشروعات عامة (القطاع العام) لتباشر نفس النشاط الاقتصادى الذى يباشره الأفراد . وكان من الطبيعى ازاء وجود هذه المشروعات بجانب القطاع الخاص — فى نظر البعض — أن تسعى هى الأخرى إلى تحقيق الربح .

وإذا كان صحيحا أن هذه المشروعات تسعى ، شأنها فى ذلك شأن المشروعات الخاصة ، إلى تحقيق الربح ، إلا أنه يجب أن يلاحظ أن هدف تحقيق الربح لا يعتبر فى نظرى — وبصفة خاصة فى جمهورية مصر العربية — هدفا أصيلا من قيام هذه المشروعات ، وانما يكمن هذا الهدف الأصيل فى تحقيق خطة التنمية وتوفير الرفاهية وذلك عن طريق زيادة الإنتاج وتحقيق العدالة فى توزيع ثمراته . ولاشك أن تحقيق هذه الأمور قد أضحى من مظاهر النفع العام التى تسعى الدولة إلى تحقيقها فى ظل نظامنا الاشتراكى . ويكفى للتدليل على سلامة وجهة نظرنا فى هذا الشأن قيام الدولة فى كثير من الأحيان بمساعدة هذه

المشروعات بالأموال فى حالة عجزها أو عدم تحقيقها ربحا ، ومحافظة الدولة على الإبقاء عليها حتى تؤدى هذه المشروعات دورها المرسوم لها فى الخطة .

(٣) الضخامة :

يقرر أنصار هذا الاتجاه فضلا عن ذلك أن أهم ما يميز الإدارة العامة عن الإدارة الخاصة هو اتصاف المشروعات العامة بالضخامة والتعقيد ، بينما تتصف المشروعات الخاصة بصفة عامة بصغر حجمها وبساطتها .

ومع تسليمنا بهذه الحقيقة ، كقاعدة عامة ، إلا أنه يلاحظ أنه يوجد اليوم بعض المشروعات الخاصة تتساوى فى الضخامة مع بعض المشروعات العامة أن لم تكن تفوقها فى هـــذا الشأن كما سبق أن ذكرنا . ومثال ذلك شركة فورد فى الولايات المتحدة الأمريكية ، غير أنه يلاحظ فى هذا الشأن أن وجـــود هذه المشروعات يعتبر قليلا نسبيا إذا ما قورنت بمشروعات الإدارة العامة

(٤) مدى الارتباط بالسياسة :

يضيف أنصار الاتجاه القائل بوجود فوارق حقيقية بين الإدارة العامة والإدارة الخاصة ، أن أهم ما يميز الإدارة العامة هو ارتباطها إرتباطا وثيقا بالسياسة ، إذ يقع على كاهل المدير فى هذه الإدارة الإلتزام بتنفيذ القرارات التى يتلقاها من المؤسسات السياسية للدولة دون أن يكون له أى خيار فيها ، بل أن من مقومات المدير الناجح أن يتصف بما يسمى بالحساسية السياسية ، وأن يسير وفقا للسياسة دون انحراف . أما الإدارة الخاصة فلا تخضع للتوجيهات السياسية إلا فى أوقات الأزمات التى تحل بالدولة حيث تكون مجبرة عليها . لأنها فى الأوقات العادية هى التى تقوم بتحديد أهدافها .

ونحن مع تسليمنا بهذا الفارق بين الإدارتين ، إلا أنه يلاحظ أن كلا الإدارتين العامة والخاصة ترتبطان بالسياسة وتتأثران بهما ، ويبدو تأثير الإدارة الخاصة بالسياسة ظاهرا فى جمهورية مصر العربية حيث نص ميثاق العمل الوطنى على وجوب اشراك القطاع الخاص فى تحقيق أهداف الخطة التى وضعتها السلطات المختصة فى الدولة .

(ه) اختلاف النظام القانونى :

يستند أنصار هذا الإتجاه فضلا عن ذلك للتدليل على وجود فوارق جوهرية بين الإدارة العامة والإدارة الخاصة ، إلى اختلاف طبيعة النظام القانونى الذى تخضع له كل من الإدارتين . إذ بينما تخضع الإدارة العامة فى مباشرة نشاطها لقواعد وأحكام القانون العام كقاعدة عامة (وإن كانت تخضع على سبيل الإستثناء لقواعد القانون الخاص) ، فان الإدارة الخاصة تخضع فى مباشرة نشاطها دائما وأبدا لقواعد القانون الخاص . ولذلك فان الإدارة العامة تتمتع بامتيازات ووسائل استثنائية ، بغية تحقيق النفع العام ، لا تتمتع بها الإدارة الخاصة فى هذا الشأن .

ونحن مع تسليمنا بهذه الحقيقة فى فرنسا ، حيث يمنح القانون العام (الادارى) للادارة العامة حق ممارسة بعض السلطات والامتيازات التى لا مقابل لها فى القانون الخاص ، إلا أنه لا يمكن التسليم بها فى الدول ذات النظام الانجلوسكسونى اذ يقوم هذا النظام على أساس المساواة بين الادارة وبين الافراد ومن ثم فلا يكون للادارة سلطات أو امتيازات تعلو بها على مراكز الأفراد العاديين .

وفضلا عن ذلك فانه يجب التنويه إلى ظاهرة غزو القانون العام للقانون الخاص حيث اتسع مجال تطبيق قواعد القانون الاول على حساب قواعد

القانون الثانى ويبدو ذلك بصفة خاصة فى نطاق المشروعات الخاصة ذات النفع العام ، وفى تنظيمها لبعض أوجه نشاط القطاع الخاص ورقابته .

(٦) - الاختلاف من حيث المسئولية :

يشير البعض من انصار هذا الاتجاه للتدليل على وجهة نظرهم ، الى ظاهرة اختلاف مسئولية الادارة العامة عن مسئولية الادارة الخاصة . اذ يسأل عمال الادارة العامة عن جميع تصرفاتهم إزاء الجمهور ، وهذه المسئولية قد تكون سياسية أو قضائية أو ادارية . أما عمال المشروعات الخاصة فهم وأن كانوا مسئولين أيضا ازاء مالك المشروع وعملاء المشروع ، إلا أن طبيعة هذه المسئولية تختلف عن طبيعة مسئولية الادارة العامة .

(٧) - أختلاف بعض المبادىء وأساليب العمل :

يرى بعض أنصار هذا الاتجاه التدليل على سلامة قولهم فى هذا الشأن ، أن الادارة العامة تختلف عن الادارة الخاصة من ناحية تطبيق بعض المبادىء وأستخدام أساليب العمل وذلك على النحو التالى : -

(١) - أن المشروع العام يعمل عادة فى ظروف أحتكارية ، بينما تسود المشروعات الخاصة إلى حد كبير روح المنافسة الحرة .

(٢) - أنه يجب على القائمين على شئون الادارة العامة التزام قاعدة المساواة بين المواطنين ، وعدم ايثار بعضهم بأنواع ممتازة من الخدمات لا يتمتع بها البعض الآخر ، هذا بينما لا يتقيد القائمون على ادارة المشروعات الخاصة بهذه القاعدة ، ومثال ذلك أنه ليس لموظف الجمعية الاستهلاكية مثلا أن يبيع السلع الغذائية بأجل أو بأقل من الثمن المحدد لمواطن أعتاد الشراء من الجمعية ، هذا

بينما يبيع التاجر بأجل أو بسعر غير مغالى فيه لأحد عملائه المتطوعين دون غيره من المشترين العرضيين . ومثال ذلك أيضا أن موظفى الادارة العامة يتقاضون مرتباتهم تبعا لقواعد ثابتة ومحددة سلفا ، هذا بينما لا يوجد ثمة ما يمنع المشروع الخاص من رفع أجر أحد موظفيه دون ضابط كحافز لزيادة الانتاج .

ونرى أنه إذا كانت بعض المشروعات الخاصة تلتزم فى بعض الحالات بتطبيق مبدأ المساواة بين المتعاملين معها ، فانه يجب أن نلاحظ أن تطبيق هذا المبدأ فى الادارات الخاصة يعتبر وسيلة لكسب ثقة العملاء وتحقيق المزيد من الربح ، هذا بينما يعد التزام الادارة العامة به تطبيقا لأحكام الدستور والقانون ولذلك يكون قرار الادارة الصادر بالمخالفة لهذه الأحكام مشوبا بعيب تجاوز السلطة محقا للالغاء والتعويض لدى مجلس الدولة .

(٣) — تخضع الادارة العامة لقاعدة مقتضاها وجوب تزويد المواطنين بكافة المعلومات التى تعينهم على استعمال حقهم فى الرقابة ، وعدم حجب هذه المعلومات عنهم إلا فى الحدود التى تقتضيها المصلحة العامة (كالأسرار الحربية والاستراتيجية) . ونتيجة لوجود هذه القاعدة فانه يكون من واجب الادارة أعداد أجهزة للاعلام لتسهيل مهمة الأفراد فى الحصول على ما يشاءون من معلومات .

غير أنه يلاحظ أن المشروعات الخاصة كثيرا ما تهتم هى الأخرى بتزويد الجمهور بالمعلومات المتعلقة به وعدم حجب أى معلومات إلا فى الحدود التى يقتضيها الصالح الخاص .

(٤) — يجب على الموظف العام وهو يؤدى واجبه فى نطاق الادارة العامة

أن يستثمر ربح الخدمة العامة . ذلك أن الادارة العامة تستهدف تحقيق الصالح العام و تسعى إلى خدمة المواطنين لا إلى تحقيق الربح .

(٥) ـ الموظف العام فى الادارة العامة يعمل دائما بصفته لا باسمه . وذلك على خلاف العمل فى المشروعات الخاصة حيث تكون القاعدة العامة هى تعامل القائمين على ادارتها مع الجمهور بأسمائهم لا بصفاتهم .

وهذا أستاذنا الدكتور الطماوى من المتحمسين للاول بوجود فوارق جوهرية بين كل من الادارة العامة والادارة الخاصة .

موقفنا بين الاتجاهين السابقين ، اختلاف الغاية مع وجود قدر من المبادىء والتوجيهات المشتركة :

رأينا أن الاتجاه الاول (المدرسة الحديثة) قد ذهب إلى وحدة الادارة العامة والادارة الخاصة وعدم وجود فوارق حقيقية بينهما ، أما الاتجاه الثانى (المدرسة التقليدية) فقد ذهب كما سبق أن رأينا إلى نقيض ما ذهب اليه الاتجاه الاول ، حيث خلص الى وجود فوارق حقيقية وجوهرية بين كل من الادارتين .

وبعد أن ناقشنا قدر الطاقة الأسانيد والحجج التى استند اليها كل من انصار هذين الاتجاهين ، رأينا أن نبرز ثمة حقيقة أساسية وتخلص فى أن الادارة العامة تختلف عن الادارة الخاصة من حيث الغاية . فالادارة العامة تهدف إلى تحقيق الصالح العام أى إلى اسداء المنافع العامة ، بينما تهدف الادارة الخاصة اساسا الى تحقيق الصالح الخاص أى إلى تحقيق الربح .

وقد ترتب على تباين واختلاف غاية كل من الادارة العامة والادارة

الخاصة وجود اختلاف بين كل منها من حيث النظام القانونى الذى يخضع له كل من الادارتين ومن حيث مجال كل منها .

فبالنسبة لاختلاف النظام القانونى : نجد أن الادارة العامة تخضع لنظام قانونى يختلف عن ذلك النظام الذى تخضع له الادارة الخاصة اذ بينما تخضع الادارة العامة لنظام القانون العام، من حيث الأصل ، نجد أن الادارة الخاصة تخضع لنظام القانون الخاص .

وقد ترتب على اختلاف النظام القانونى الذى تخضع له كل من الادارتين اختلاف فى طبيعة السلطة والمسئولية فى كل منها . فالادارة العامة تتمتع بجزء من السلطة العامة ،أى بامتيازات ووسائل القانون العام. وهى وسائل وامتيازات استثنائية غير مألوفة لا يقرها القانون الخاص لاصحاب الادارة الخاصة .

كذلك تختلف المسئولية فى الادارة العامة عنها فى الادارة الخاصة ، إذ بينما تكون المسئولية فى الادارة الخاصة قاصره على المسئولية القضائية فضلا عن مسئوليتها أمام مالك المشروع ، فان مسئولية الاداره العامة تتعدد صورها وأشكالها فتخضع للمسئولية القضائية فضلا عن خضوعها للمسئوليتين السياسية (امام التنظيمات السياسية) والادارية .

أما بالنسبة لاختلاف مجال كل من الادارة العامة عن الادارة الخاصة :

فنجد أن مجال الإدارة العامة يعد اكثر اتساعا من مجال الإدارة الخاصة . وذلك أمر طبيعى . فالإدارة العامة تهتم باشباع الحاجات العامة فى الميادين المختلفة ،وبصفة خاصة فى الدول الاشتراكية ، حيث تدخلت الدولة فى جميع المجالات بما فى ذلك المجالات الاقتصادية والاجتماعية التى كانت الدولة تعزف عن ارتيادها من قبل . أما بالنسبة لمجال الإدارة الخاصة فهو يقتصر على المشروعات الاقتصادية التى تبغى تحقيق الربح ومن ثم كان مجالها أقل من مجال الإدارة العامة .

وإذا كانت غاية الادارة العامة تختلف عن غاية الإدارة الخاصة وما استتبعه ذلك من وجود اختلاف حقيقى بالنسبة لإختلاف النظام القانونى ومجال كل من الإدارة العامة والإدارة الخاصة فان ثمة حقيقة أخرى أساسية لاتقبل المناقشة لامن جانب أنصار المدرسة الحديثة ولا من جانب أنصار المدرسة الكلاسيكية . وتخلص هذه الحقيقة فى أن هناك قدر من المبادىء والتوجيهات المشتركه بين كل من الإدارة العامة والإدارة الخاصة . وهى مبادىء صالحة للتطبيق فى المجالين ومن أمثلة ذلك المبادىء والتوجيهات المتعلقة بالكفاية وحسن الأداء والاقتصاد فى النفقات وحسن التطبيق وفاعلية الرقابة وغير ذلك من المبادىء المشتركه .

جملة ما تقدم أن الادوة تختلف عن الادرة الخاصة من حيث غاية وهدف كل منها . وقد أدى هـــذا الاختلاف إلى وجود بعض الفوارق بين كل من الادارين من حيث النظام القانونى ومن حيث مجال كل منها . غير أن هذا التباين فى الهدف والغاية لا يمنع من تطبيق قدرا معينا من التوجيهات والمبادىء على كل من الادارتين باعتبارها مبادىء وتوجيهات مشتركة وموحدة .

ثانيا

الادارة العامة والقانون الادارى

المدلول الوظيفى أو الموضوعى للادارة العامة ومدلولها العضوى أو الهيكلى :

سبق أن عرفنا الادارة العـــامة ، وقلنا إنها تعنى « مجموعة الانماط المتشابكة المتعلقة بصنع القرار الادارى (العملية الادارية) الصادر عن جهاز أدارى (منظمة عامة) بغية تحقيق الاهداف العامة » .

ونضيف أن تعبير « الادارة العـــامة » يمكن أطلاقة على أحد معنيين متمايزين : أولهما وظيفى أو موضوعى ، والآخر عضوى أو هيكلى .

ويقصد بالمعنى الوظيفى أو الموضوعى للادارة العامة ، النشاط الذى تباشره المنظمة الادارية (العملية الادارية) . ويقصد بالمعنى العضوى أو الهيكلى للادارة العامة ، المنظمة الادارية ذاتهـــا ممثلة فى هيئاتها الادارية وموظفيها الذين يزاولون النشاط .

وتبعا لهذين المعنيين تعتبر جامعة الاسكندرية أدارة عامه بالمعنى العضوى أو الهيكلى ، وما يمارسه المديرون فى هذه الجامعة وعلى أختلاف درجاتهم أدارة عامة بالمعنى الوظيفى أو الموضوعى .

والادارة العامة بمدلولها الوظيفى والعضوى تمثل قطب الرحى فى دراسة كل من علم الادارة العامة والقانون الادارى .

ذلك أن علم الادارة العامة يتضمن مجموعة المبادىء والأساليب العلمية التى تنطبق على الادارة منظمة ونشطا أى تبعا لمدلولها العضوى والموضوعى مثل مبادىء التنظيم والقيادة والرقابة .

وكذلك يتضمن القانون الادارى مجموعة القواعد القانونية التى تطبق على ذات الادارة سواء قصد بذلك مدلولها العضوى أو الموضوعى،فيتناول مجموعة القواعد القانونية المتعلقة ببنيان هيكل الجهاز الادارى فى الدولة سواء على المستوى المركزى أو اللامركزى ، وكذلك مجموعة القواعد القانونية المتعلقة بالنشاط الادارى ذاته . هذا فضلا عن مجموعة القواعد القانونية المتعلقة بالرقابة القضائية على نشاط الادارة . وبمعنى آخر أن القـــانون الادارى يدور حول مبادىء قانونية سواء كان مصدرها التشريع أو العرف أو القضاء .

غير أنه إذا كانت الادارة تمثل محور الدراسة بالنسبة لكل من علم الادارة العامة والقانون الادارى على النحو السابق ابرازه ، فانه يوجد فارق جوهرى فى كيفية وطبيعة الدراسة بالنسبة لكل منها . اذ يهتم الأول بالجانب الفنى للمنظمة الادارية ونشاطها أى بالواقعة الادارية نفسها ، بينما يهتم الثانى بالجانب القانونى لذات المنظمة ونشاطها أى بالمبادىء القانونية التى تهم المنظمة الادارية هيكلا ونشاطها . ونسوق أمثلة ثلاثة تتعلق بتباين طبيعة الدراسة على النحو التالى :

أ - الموظف العام : فبينما يهتم القانون الادارى بالشروط التى يجب توافرها فى الموظف العـــام ، كشرط السن ، والجنسية ، والمؤهل ، والخبرة ، وحسن السمعة ، ويضع قاعدة عامة تحدد الشروط الواجب توافرها للترقية سواء على أساس الاقدمية المطلقة أو الاختيار ، وكذلك يضع الاحكام الخاصة بحقوق الموظف (كالمرتبات والعلاوات) وواجباته وتأديبة وانقضاء خدمته .

نجد أن علم الدارة العامة حينما يتعرض لهذه المسألة (الموظف العـــام) لايتناولها من الجانب القانونى ، وإنما يتعرض لها فقط من الجانب الفنى ، حيث يعنى باحث الادارة العامة بتساؤلات من طبيعة مغايرة . فيتساءل هل تكفى الشروط التى حددها المشرع لتقليد الوظيفة العامة أم أنها يجب أن تقترن بالتدريب على العمل ؟ ، وإذا كان ذلك ، فهل يجب أن يكون هـذا التدريب سابقا على الالتحاق بالعمل أم أثناءه ؟ ، وهل يجب أن يتم هذا التدريب داخل العمل أم خارجه ؟ وكذلك يهتم الباحث لعلم الآدارة العامة بالمقارنة بين أفضل الأساليب لترقية الموظفين ، وبيان مزايا وعيوب كل منها . كذلك يهتم بمدى الجزاء التأديبى لردع الموظف ، وهل يمكن الاستغناء عن هذا الجزاء التأديبى بوسيلة أخرى لايعتبرها القانون جزاء ؟ وكيف تكون علاقة الرئيس بمرءوسه وكيف يكون هذا الرئيس قائدا ناجحا لهؤلاء المرءوسين ؟

ب ـ القرارات الادارية : فيتعرض القانون الادارى لشروط صحتها (فتصدر عن سلطة مختصة ، ووفقـا لاجراءات ولأشكال محددة ، وأن تكون هذه القرارات سليمة من حيث السبب والمحل والغاية) ، وكيفية تنفيذها وكيفية سحبها ، وكيفية الطعن فيها بالطريق الولائى (التظلم الادارى) ، أو بطريق الطعن القضائى الغاء وتعويضا .

أما علم الادارة العامة فيهتم أساسا بكيفية صنع القرارات الادارية أى بتبيان المراحل التى تمر بها القرارات الادارية حتى لحظة صـدورها ، وكيفية تنفيذها ، ومدى اتفاقها مع الأهداف التى يراد منها المساهمة فى تحقيقها ، وكذلك مدى قبولها لدى الرأى العام ، وكيف نضمن فى نهاية المطاف صدور القرار المناسب فى الوقت المناسب . أما مسألة شرعية أو قانونية هذه القرارات فلا تعنى دارس الادارة العامة بقدر ما تعنى الدارس القانون الادارى .

جـ ـ الشركات العامه :فيهتم القانون الادارى بالطبيعة القانونية لهذه الشركات ، وهل تعتبر من أشخاص القانون العام أم من أشخاص القانون الخاص ، ويهتم أيضا بتحديد طبيعة العلاقة التى تربط العاملين بها وهل هى علاقة تنظيمية (لائحية) أم علاقة تعاقدية تحكمها قواعد القانون الخـاص . وهل تعتبر القرارات الصادرة عن هذه الشركات قرارات إدارية يقبل الطعن فيها بالالغاء لدى مجلس الدولة أم أنها ليست قرارات ادارية ؟ وماهى الطبيعه القانونية لاموال هذه الشركات ، هل هى أموال عامة تخضع للنظام القانونى للاموال العامة من عدم جواز التصرف فيها أو الحجز عليها أو اكتسابها بالتقـادم أم أنها تعتبر أموالا خاصة يسرى عليها ـ من حيث الأصل ـ قواعد القانون المدنى فيجوز التصرف فيها والحجز عليها .

بينما يهتم علم الادارة العامة بعملية نجاح هذه الشركات فى تأدية وظيفتها

الأقتصاديه بأقل قدر ممكن من الوقت والجهد والمال حتى يتسنى تحقيق الغاية التى قامت من أجلها هذه الشركات .

الباحث أذن سواء فى علم القانون الادارى أو فى علم الادارة العامه يدرس الادارة العامة بمفهوميها اللذين حددناهما (الوظيفى والعضوى) . فعلى حين يعنى الباحث للعلم الاول بالجوانب القانونية للادارة العامة ، تتجه عناية الباحث فى العلم الثانى بالجوانب الفنية لها . ففى مثال جامعه الإسكندرية ينظر دارس القانون إلى الجامعة كهيئة عامة ، تعمل وفقا لقانون خاص ، وما يتصل به من قرارات جمهورية أو وزاريه ، ومن أحكام يصدرها القضــاء الادارى منه والمدنى بمناسبة ما تعرض عليه من أقضيه ، ويستخلص الدارس من هذه القوانين والاحكام الاطار القانونى الذى تعمل فيه هذه المنشأة . ويكشف عن توزيع الاختصاص داخلها وحقوق الموظفين بها ، وشروط قبول الطلاب ، وقواعد النجاح والرسوب ، والتأديب ، وما شاكل ذلك من النقاط التى لها طابع قانونى خالص .

أما الدارس لعلم الادارة العامة فهو ينظر إلى الجامعة من زاوية مغايرة لتلك التى ينظر منها دارس القانون ، فهى عندة منظمة لها أهداف محددة تعمل على تحقيقها فيتساءل كيف تدار هذه المنظمة حتى تحقق جميع أهدافها بكفاية وبفاعلية .
غير أن أستقلال علم الادارة العامة عن علم القانون الادارى على النحو السابق ابرازه ـ حيث يعنى الأول بالجانب الفنى للمنظمة الادارية ويعنى الثانى بالجانب القانونى لها ـ لا يعنى بحق فصل كل منهما عن الآخر . فكلا العلمين يؤثر فى الآخر ويتأثر به ومن ثم تعد دراسة الادارة العامة من الجانبين الفنى والقانونى ضرورة لا بد عنها لتقدم الجهاز الادارى ، والقائد الناجح هو الذى يجمع بين هاتين الدراستين .

وتبدو مظاهر تأثر كلا العلمين بعضها ببعض فى الأمور التالية : ـ

(١) ـ أن علم الادارة العــامة وأن اهتم بصفة أساسية بدراسة المنظمة الادارية من الجانب الفنى ، إلا أنه يضع فى الاعتبار الأنظمة القانونية المطبقة لما لها من أثر لا يمكن أنكاره على نشاط الادارة ، كما أن القانون الادارى وأن اهتم بالجانب القانونى للمنظمة ، إلا أنه يدخل فى الاعتبار المبادىء العلمية السليمة للادارة العامة .

(٢) ـ أن الادارة العامة تخضع فى ممارسة نشاطها للقانون الادارى بصفة خاصة ولقواعد القانون بصفة عامة ، وهو ما يطلق عليه اصطلاحا التزام « مبدأ الشرعية » أو مبدأ سيادة القانون .

ويترتب على ذلك وجوب اتساق جميع أعمال الادارة من حيث الشكل والموضوع لأحكام القانون ، فيكون على المدير أن يعمل فى نطاق هذه الأحكام فيحترمها نصا وروحا ، ايجابا وسلبا ، وإلا تعرض هو وتصرفاته للمساءلة . إذ قد يلتزم بالتعويض أما فى ذمته المالية إذا كان هناك خطأ شخصى قد ارتكبه ، وأما فى ذمة المنظمة فى حالة الخطأ المرفقى هذا فضلا عن الغاء القرار الادارى المخالف للأحكام القانونية .

غير أنه يجب أن يلاحظ أن خضوع الادارة لأحكام القانون لا يعنى حتما تقييدها وحرمانها من أى حرية فى التصرف . اذ قد تملك الادارة العامة قدرا من الحرية فى مباشرة نشاطها فلا يفرض عليها سلوك معين تلتزمه فى تصرفها لا تحيد عنه ، حيث تتمتع بحرية فى وزن الملابسات وتقدير الظروف والمناسبات التى تدعو للتصرف . وفى هذه الحالة نكون ازاء ما يسمى بالسلطة التقديرية للادارة .

على أنه يجب أن يراعى أنه حتى لو كانت الأدارة تتمتع فى بعض الحالات بسلطة تقديرية على النحو السابق فلا يجب أن يغيب عن الذهن أن سلطة الأدارة العامة فى هذا المجال ليست بسلطة مطلقة ، فهى مقيدة بوجوب خضوعها لحكم القانون من حيث الغاية ، إذ يجب عليها أن تتوخى فى جميع تصرفاتها تحقيق الصالح العام ، فاذا انحرفت عن هذه الغاية اتسم تصرفها بعيب اساءة استعمال السلطة وكان قابلا للالغاء مرتبا للتعويض .

(٣) ـ وجود قدر مشترك من المسائل والموضوعات فى كل من القانون الادارى وعلم الأدارة العامة . مثل مسألة التنظيم الأدارى ـ سواء اتخذ هذا التنظيم أسلوب المركزية أو اللامركزية ، وسواء أكانت هذه اللامركزيه محليه أم مرفقيه ـ وكذلك مسألة الوظيفة العامة ، ومسألة القرار الادارى .

(٤) ـ وأخيرا يبدو الأتصال وثيقا بين الأدارة العامة والقانون بصفة عامة حين يعد الموظفين (رجال الأداره) مشروعات القوانين التى يتقدم بها الوزراء إلى الهيئة التشريعية هذا فضلا عن قيام السلطة التشريعية فى كثير من الحالات بعد أقرارها لبعض القوانين بتفويض السلطة لجهة الادارة باصدار القواعد واللوائح التى تتطلبها تفصيلات تنفيذ هذه القوانين .

حصيلة ما تقدم أن علم الادارة العامة وعلم القانون الأدارى علمان متكاملان يؤثر كل منهما فى الآخر ويتأثر به . ودراسة أيهما دون الآخر يصمها بالقصور والعقم ، ذلك أن كلا العلمين يسهم ـ كما سبق ورأينا ـ فى دراسة المنظمة الادارية ، ويستهدفان معا أن تؤدى هذه المنظمة نشاطها على أكمل وجه فى نطاق الأهداف التى ترسمها الدولة .

ثالثا

الادارة العامة وعلم السياسة

دعوى انفصال السياسة عن الادارة :

يعتبر « ولسن » أحد الرواد الأول الذين نادوا بانفصال السياسة عن الادارة ، وذلك فى بحثه الصادر فى سنة ١٨٨٧ تحت عنوان « دراسة الادارة العامة » .

وقد حاول « ولسن » فى بحثه السابق أن يجد معيارا للتفرقة فى هذا الشأن بين الادارة العامة والسياسة فقال : « أن الادارة انما تعنى كيفية اداء الأعمال على عكس السياسة التى تعنى تحديد الأهداف وتحديد ما ينبغى القيام به من أعمال ، هذا فضلا عن أن السياسية تتسم بالتسرع والاندفاع ولذلك فان الشئون الادارية تختلف عن الشئون السياسية رغم أن السياسة هى التى تحـــدد مهام الأدارة .

ويرى « جودنو » فى مقاله الصادر فى عام ١٩٠٠ تحت عنوان « السياسة والأدارة ان النظرية الديمقراطية فى الحكم انما تقوم حقيقة على اقرار التفرقه بين السياسه والادارة . فواجب الوزراء رسم السياسة ، بينما واجب الموظفين العمل على تنفيذها .

وترجع دعوى الفصل بين السياسة والأدارة إلى مركز الادارة العامة فى النظام السياسى للولايات المتحدة الأمريكية ، حيث تدخلت الأحزاب السياسية فى شئون الأدارة العامة ، فأهدرت استقلالها وخلقت نوعا من الفسادالأدارى. فعلى الرغم من أن النظام السياسى فى امريكا يقوم على أساس الفصل التام بين سلطات الدولة الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية ، إلا أن الواقع العملي كان

يسير على غير ذلك ، حيث سعى كل حزب سياسي الى ملء المناصب الادارية بمؤيديه وأتباعه ، والعمل بشتى الصور على أبعاد منافسيه من المناصب العامة بمجرد فوزه بسلطة الحكم .

وقد كان هذا التدخل يحدث من قبل السلطة التشريعية « الكونجرس » حيث تضغط الأغلبية فيه على الرئيس الذى هو فى ذات الوقت رئيس السلطة التنفيذية وزعيم الحزب الحاكم .

ولذلك كانت الادارة تنسب إلى اسم الرئيس أو اسم الحزب ، فيقال Kennedy Administration نسبة إلى حكم كنيدى أو « فترة حكم الحزب الديمقراطى » . وهكذا كانت الوظائف العامة فى النظام الأمريكى وكأنها غنائم يثرى بها الحزب الفائز فى المعركة الانتخابية .

وهكذا تركت السياسة آثارا سيئة فى أذهان المفكرين فى الادارة العامة وجاءت الدعوة للفصل بين السياسة والادارة ابتغاء استقرار هذه الأخيرة وسلامتها وتحقيق كفايتها وكفاءتها .

ونتيجة لذلك قامت حركة الاصلاح الادارى فى الولايات المتحدة ابتدا من عام ١٨٨١ وكذلك حركة اعادة تنظيم الادارة الحكومية منذ عام ١٨٨٨ وكذلك بقيام لجنة كوكرل فى مجلس الشيوخ (CookRell Committee) . ثم تبع ذلك قيام لجان متعددة للاصلاح الادارى ولاعادة التنظيم الحكومى .

مما سبق يتضح أن دعوى الفصل بين السياسة والادارة لم تنشأ لأسباب علمية ، أو تبعا لمبادىء مجردة ، وانما كان ذلك لظروف معينة سبق ايضاحها وهى الظروف السياسية بالولايات المتحدة الامريكية وحدها . ولذلك فانه يجب تفسير ما قال به « ولسن » فى بحثه السابق الاشارة اليه فى ضوء البيئة والظروف

التى كتب فيها هذا البحث ومن ثم فيجب أن ينصرف مفهـــوم « السيـاسة » (Politics)الذى نادى به « ولسن » الى السياسةالحزبية بحسب (Party Politics) وليس بمفهوم السياسية بالمعنى العلمى المتعارف عليه .

والحقيقة أن دعوى الفصل بين السياسة والادارة قد أصبحت مهجورة بعد أن حققت الادارة العامة ذاتيتها كنظام دراسى ، وأصبحت الادارة العامة ترتبط بالسياسةأوثق ارتباط ،وخير دليل على ذلك أنه عندمابدأت الدراسةالأكاديمية لعلم الادارة العامة فى فرنسا كان مقرها الأول فى معهد العلوم السياسية فىأوائل الستينات من القرن الحالى .

وتبدو مظاهر علاقة الادارة العامة بالسياسة العامة أن هذه الاخيرة أنما تتعلق كما سبق وذكرنا بتحديد الأهداف التى تسعى إلى تحقيقها الادارة العامة ، فالسياسة العامة تحدد الاتجاه العام ، وتسعى الادارة العامة إلى الوصول إلى هذا الاتجاه . ولذلك فقد ذهب البعض إلى القول بأن الادارة العامة والسياسةالعامة وجهان لعملة واحدة .

ويبدو مظهر هذه العلاقة الوثيقة بين الادارة العامة والسياسة العامة فضلا عما سبق ، فى التداخل - فى غالب الأحيان - بين الادارة العامة والحكومة من الناحية العضوية ، حيث يكون هناك جمع بين عضوية الحكومة وعضوية الادارة . ذلك أن الوزير لم يعد الآن عضوا سياسيا فى الدولة فكسب ، وانما يعتبر فضلا عن ذلك رئيسا للجهاز الادارى يعمل على رأس وزارته .

من أجل ذلك قيل بأن الادارة العامة تحظى باهتمام السياسيين كما تحظى السياسة العامة باهتمام الاداريين . وتفسير ذلك أن السياسيين يهتمون بالادارة العامة بوصفهم وزراء أو باعتبارهم أعضاء فى المجالس النيابية أو فى التنظيمات

السياسية أو الشعبية ، كما أن الاداريين يهتمون بالسياسة العامة كأعضاء مسئولين حيث يشاركون الوزراء فى مقترحاتهم وآرائهم فى رسم الأهداف العامة ، كما يظهر اهتمامهم بالسياسة فى حالة تمتعهم بعضوية التنظيمات السياسة (الأحزاب) ولذلك قيل أن الادارى الناجح هو الذى يملك حاسة سياسية سادسة بجـــوار الحواس الخمس المعروفة .

خلاصة ما تقدم أن هناك ارتباطا وثيقا بين السياسة والادارة لا انفصالا بينها وأن كان ذلك لا ينفى ذاتية علم الادارة كعلم مستقل إلى جوار العـــلوم السياسية اذ تبقى الواقعة الادارية Fait administratif متميزه عن الواقعـــة السياسيه Fait Politque .

رابعا

الادارة العامة وعلم النفس الاجتماعى

يتضمن علم النفس الاجتماعى النظريات والدراسات التى تحكم ميول الفرد فى الجماعة واتجاهاته وغرائزه وكذلك كل العوامل التى تتحكم فى تصرفاته .

ولما كان علم الادارة العامة ـــ كما سبق وأوضحنا ـ يتضمن المبـــادىء والأسس التى بواسطتها يستطيع المدير تحقيق الأهداف المرسومة بكفاءة عن عن طريق تنظيمه للجهود البشرية داخل المنظمـــة الادارية وتنسيقها والرقابة عليها ، فان وثاقة الصله تبدو ظاهرة بين كل من علم النفس الاجتماعى وعلم الادارة العامة ، فالمدير الفعال لا يستطيع أن يقوم بالمهام المطلوبة منه بنجاح إلا عن طريق

العامه بنظريات واسس علم النفس الاجتماعى فيتفهم نفسية من يعملون معه ، وكيف يستطيع التأثير عليهم ، واقناعهم ، وحفزهم لأداء العمل عن حماس لا لمجرد أنه أمر لازم ومفروض عليهم ، فيستعمل المدير وسائل التشجيع والترغيب ، ويعمر على احتفاظهم بروح معنوية عالية ، ورغبة جادة صادقة فى اداء واجباتهم . والحقيقة أن الصلة بين علم النفس الاجتماعى وعلم الادارة لصلة وثيقة اذ يكون الانسان مديرا أو مدارا هو محور الدراسة فى كلا العلمين والمدير الذى يمتنع عن التزود بنظريات وأسس علم النفس الاجتماعى سوف يبعد بالتأكيد عن مظاهر القيادة الحسنة لعجزه عن تفهم نفسية العاملين معه .

ويرجع الفضل فى ابراز الصلة بين علم النفس الاجتماعى والادارة العامة إلى العالم الأمريكى سيمون H. simon وهذه الصله الوثيقة يجب أن لا تؤدى إلى الخلط بين هذين العلمين . إذ يبقى لكل منهما ذاتيته واستقلاله ومجاله الخاص .

خامسا

الإدارة العامة وعلم الاقتصاد

ذكرنا أن الدولة الحديثة وبصفة خاصة الدولة الاشتراكية لم تعد تقنع بوظائفها التقليدية البحتة ، وانما آثرت أن تقوم بنفسها بتحقيق الرفاهية الاقتصادية . فتدخلت فى النشاط الاقتصادى الذى كان من قبل منطقة محرمة ملكا لرجال الأعمال لا تجرؤ على الدخول فيها ، فمارست النشاط التجارى والصناعى والزراعى والمالى وذلك عن طريق المشروعات العامة المملوكة لها .

وقد ترتب على وجود هذه الظاهرة أن نشأت صلة وثيقة بين علم الادارة العامة وعلم الاقتصاد ، وذلك فى النطاق الذى مارست فيه الدولة النشاط الاقتصادى ،

وتبدو هذه الصلة فى أن علم الادارة العامة انما يهدف الى تحقيق أهداف الدولة ـ ومنها الأهداف الاقتصادية ـ بكفاية وبكفاءة وبأقل تكلفة ممكنة من حيث الجهد والوقت والمال ، وهذا لا يخرج أيضا عن الهدف الخاص لعلم الاقتصاد بصفة عامة .

ولذلك فان من واجب الادارى أن يكون متفهما لمشاكل بلده الاقتصادية حتى يستطيع تنفيذ الخطط والسياسات الاقتصادية، ولن يتسنى له ذلك حقيقة إلا إذا كان لديه دراسة بالقواعد والنظريات الاقتصادية المتباينة .

الفصل الثالث

التطور التاريخى للادارة العامة

تتناول بالحديث فى هـــذا الفصل نقطتين أساسيتين الأولى تتعلق بنشأة الإدارة العامة أى ظهور حركة الإدارة العلمية وتطورها ، والأخرى تتعلق بمدى الإهتمام بدراسة الإدارة العامة وتنميتها .

أولا

ظهور حركة للادارة العلمية وتطورها

ذكرنا فيما سبق أن الإدارة العامة كانت تعتمد قـــديما على المهارة الذاتية والخبرات الشخصية لدى القائمين بها ولذلك رأينا إتجاه بعض كتاب الادارة العامة صوب القول بفنية الاداردة دون علميتها .

غير أن إعتبار الإدارة العامة — فى وقتنا الراهن — علمـــا بالمفهوم المصطلح عليه الذى ينطبق على سائر العلوم قد إرتبط بظهور الدراسات التى قام بهـا بعض العلماء فى نطاق المشروعات الخاصة وأعنى إدارة الأعمال . أى بظهور حركة الإدارة العلمية .

ومن أقطاب حركة الإدارة العلمية « فردريك تايلور » و « هنرى فايول » فرانك جلبرت » . ومن المفيد فى هذا الصدد أن نشير بإيجاز إلى حياة وأفكار كل منهم على التوالى :

أولا : فردريك تايلور F. Taylor

يعتبر فردريك تايلور — كما يطلق عليه البعض — أب الادارة العلمية أو الادارة الحديثة. ويعتبر مؤلفه « مبادىء الادارة العلمية » Teh principles of scientific adm. الذى ضمنه أفكاره ، النواة الأولى التى بدأ بهـــا ثورته الادارية .

وقد بدأ تايلور حياته العملية عام ١٨٧٢ ميكانيكيا ثم مهندساً فى إحدى شركات الصلب فى ولاية بنسلفانيـا بالولايات المتحـدة الأمريكية . وتتلخص أفكاره فيما يلى :—

١ — تحقيق الكفاية الإنتاجية :

رأى تايلور أن تحقيق الكفاية الإنتـاجية لدى الأفراد وفى الأدوات يكون من خلال دراسة للوقت والحركة time and notion study . ومعنى ذلك تحليل كل عملية ، وبيان الحركات اللازمة لاتمامها ، وتحـــديد الوقت اللازم لأداء كل حركة فيها ، ومدى إمكان تشغيل اليدين بدلا من يد واحدة ومن ثم يمكن معرفة ما يجب أن ينتجه كل عامل أو آلة فى وحدة زمنية ولتكن يوما مثلا . كما يمكن تفادى الحركات غير اللازمة أى غير الضرورية فى عملية الإنتاج والتى تستنفذ بعض الجهد والوقت بلا مبرر . وقـــد أدت نظرة تايلور فى البحث هذه بأن نعت البعض نظرية تايلور بالنظرية الفسيولوجية لشـدة تعلقهـا بحركات الأعضاء فى الجسم .

٢ ـ التخصص وتقسيم العمل ، والفصل بين العمل الفكرى والعمل التنفيذى :

يشير تايلور إلى وجوب أن يكون لكل جماعة من العمال ملاحظا ، ويكون فوق هذا الملاحظ عددا من الرؤساء بحيث يصدر كل من هؤلاء الآخيرين أوامره ـ فى نطاق تخصصه ـ إلى العامل مباشرة . وعلى ذلك ، فالعـامل الذى حدد له ملاحظة عملا معينا ينتمى إلى تخصصات مختلفـة قد يتلقى فى نفس الوقت أوامر لها طابع فنى من عدة رؤساء فنيين وظيفيين دون الملاحظ . وهـذا ما يؤدى بالضرورة فى نظره إلى الأخذ بمبدأ تعدد الرؤساء . حيث لا يمكن لشخص واحد أن يقوم بجميع الأعمال الإشرافية والتوجيهية

٣ ـ ضرورة إختيار العمال وتدريبهم على أسس علمية منهجية :

أشار تايلور فى النهاية إلى ضرورة إختيـار العمال وتدريبهم ، وإختيار العمـل المناسب لكل منهم بحيث يستطيع أدائه بكفـاية وفعالية ، كما أشار إلى ضرورة تحقيق التعاون بين المديرين والعمال ، وتقسيم المسئولية بين الجانبين ، والتخطيط للعمل وتنظيمه والإشراف عليه ، وكان يرى تايلور أن ذلك سوف يؤدى فعلا إلى نقص التكلفة بالنسبة إلى صاحب العمل وإلى زيادة العائد بالنسبة للعمال .

غير أنه يلاحظ أن فكرة تعدد الرؤساء التى قال بها تايلور لم تلق قبولا كبيرا . إذ لوحظ أن الآخذ بفكرة تعدد الرؤساء قـد يؤدى إلى الارتباك فى العمل ، وأن زيادة الاشراف وتشابكه يؤدى إلى كثرة النفقات : لذلك يفضل المديرون أن توجه أوامر ، المفكرين ، إلى الملاحظ وحده الذي يجب عليه أن يوجهها بعد ذلك إلى عماله التابعين له ،

٤ — كان تايلور يؤمن بجدوى الحوافز الاقتصادية لتشجيع العمال وفتح باب الترقى أو التدرج الوظيفى أمامهم وهو يرى فى ذلك تحقيق لمصلحة رب العمل من ناحية ومصلحة العاملين من ناحية أخرى .

وقد أشار تايلور إلى الغرض من إبراز هذه الأفكار التى ضمنها مؤلفه ترجع لأسباب ثلاثة : أولها تبيان أن الخسارة الكبيرة التى تتحملها الولايات المتحدة تكمن فى عدم الكفاية فى أداء معظم الأعمال اليومية . وثانيها : الاقتناع بأن علاج عدم الكفاية يكون فى الادارة المنظمة لافى وجوب البحث عن شخص غير عادى يتولى مهام هذه الادارة وثالثها : إثبات أن الادارة علم حقيقى بمعنى الكلمة يعتمد على قوانين واضحة ومحددة وعلى قواعد ومبادىء تسرى على جميع أنواع النشاط الانسانى ، وأنه متى تم تطبيقها تطبيقا سليما فان النتائج الحسنة للادارة سوف يكون تحقيقها أمرا محتوما .

٢ — هنرى فايول : Henri Fayol

فرنسى الأصل ، عمل فى بداية حياته مهندسا فى إحدى شركات التعدين وتدرج فى مناصبها حتى صار مديرا عاما بها فى عام ١٨٨٨ ، وقد توصل خلال عمله كمدير عام لهذه الشركة إلى بعض الأفكار التى ضمنها مؤلفه المنشور عام ١٩١٦ بعنوان :

Administration industrielle et generale

وقد أبرز فايول أن نشاط أى مشروع صناعى يمكن تقسيمه إلى مجموعات ستة أو وظائف ستة : —

١ — الوظيفة الفنية la fonction technique وتتمل فى الانتاج .

٢ — الوظيفة التجارية la fonction commercial وتيمثل فى (الشراء والبيع — المبادلة) .

٣ — الوظيفة المالية la fonction financiere وتتمثل فى الحصول على الموارد المالية والاقتصاد فى إستغلالها .

٤ — الوظيفة المحاسبية la fonction comptable (الحسابات والميزانية والاحصاءات) .

٥ — وظيفة الأمن la fonction de securite وتتمثل فى حماية الممتلكات والأفراد .

٦ — الوظيفة الادارية la fonction administrative ، وقد قسم فايول هذه الوظيفة الادارية إلى عناصر خمسة نوجزها فيما يلى :—

ا — التخطيط Planning

ب — التنظيم Organisation

حـ — القيادة أى سلطة إصدار الأوامر Commander

ى — التنسيق Coordination

هـ — الرقابة Control

ومن خلال ما تقدم نرى أن فايول قد تميز عن تايلور فى إعتباره الوظيفة الادارية وظيفة مستقلة بجوار الوظائف الخمس الأولى التى يقوم عليها كل مشروع ، وإعتبار الإدارة عملا قائما بذاته له أهميته الخاصية ووجوده المستقل .

وفضلا عن ذلك فأنه يلاحظ أن فايول كان دائما فى نظرته إلى الادارة ، إذ رأى فيها علما يخضع لقواعد واحدة أيا كان نوع نشاط المنظمة ، أى أنه يؤمن بعمومية مبادىء الادارة .

غير أنه يلاحظ إذا كان الإيمان بمبدأ عمومية مبادىء الادارة هو عقيدة كل من تايلور وفايول ، إلاأنه يجب أن لا يغيب عن الذهن أن تايلور قد ركز بحثه على المستوى الأدنى للمنظمة وبدأ منها متجها إلى القمة ، بينما إهتم فايول فى أبحاثه ودراساته بالمدير الأعلى هابطا إلى القاعدة ، وهـــذا الاختلاف يفسره بالطبع تباين المركز الإجتماعى لكل منهما ، إذ سبق أن ذكرنا أن تايلور قد بدأ حياته عاملا فوجه بصره إلى تحسين أحـــوال زملائه العاملين ، وأشار إلى إمكانية تحويل حالة السكون واللامبالاة السائدة لديهم إلى حالة حركة إذا ما أتيحت لهم فرص الترقى من وظائف التنفيذ إلى وظائف التفكير .

أما فايول فقد سبق أن ذكرنا أنه قد بدأ حياته العملية مهندسا فكان من الطبيعى أن يؤثر وضعه الاجتماعى فى طبيعة دراسته ، فبدأها مهتما بأحـــوال المديرين أنفسهم .

وقد حاول فايول إبراز النقاط الآتية : —

١ — ضرورة مركزية القيادة وإعطائها أهميـة كبرى فى التنظيم الإدارى

٢ — إحترام مبدأ وحدة الرئاسة إذ لا يمكن للموظف أو العامل الواحد أن يتلقى تعليماته وأوامره من رئيسين .

٣ — إحترام مبدأ التخصص وتقسيم العمل لما يؤدى إليه ذلك من توفير أكثر النفقات من حيث المال والوقت والجهد .

٣ ـ فرانك بنكر جلبرت Frank Bunker Gulbarth

بدأ حياته بناء ، وقد إشتهر هو وزوجته ليليان بنظام يسمى «النظام السريع» وهو - جلبرت - يفترض أن هناك دائما طريقة واحدة مثلى لأداء أية عملية ، وهذه هي الطريقة التي يجب اكتشافها . اذ قد سأل بعض زملائه عن الطريقة التي يتبعها كل منهم في أحجار البنـاء فتلقى منهم أجوبة متفاوته ، بل لاحظ أن كلا منهم لا يطبق الطريقة التي يتبعها هو شخصيا عند قيامه بالعمل ، فأخذ يفكر في أفضل الطرق لوضع الحجر مقتنعا بأن هناك طريقة واحدة هي الأحسن في هذا الشأن وهي التي تؤدى بها هذه العملية بأقل عدد ممكن من الحركات ، وبأكثر الأوضاع راحة في النطاق المكاني .

وبتطبيق أفكاره على الحرفة التي يزاولها (البنـاء) انخفض عـدد الحركات المستعملة لوضع الحجر الواحد من ١٨ الى ٥ ، فزاد عـــدد الاحجار بذلك التي تبنى في الساعة الواحدة من ١٧٥ الى ٣٥٠ أى بمقـــدار الضعف ، وبالتالي زاد الإنتاج ١٠٠ ٪ عما كان عليه من قبل . والسرعة في النظام الذي اقترحه جلبرت تنتج من خفض حجم الجهد الذي يبذله العامل نتيجة استبعاد الحركات غير اللازمة فضلا عن ترتيب الأفراد والمواد المستعملة .

انتقال حركة الادارة العلمية الى مجال الادارة العامة :

رأينا كيف أسهم رواد حركة الادارة العلمية في تدعيم الأسس والمبادىء التي يقوم عليها علم الادارة في نطاق المشروعات الخاصة ، وكذلك في استقلال الإدارة باعتبارها وظيفـة مستقلة ومتميزة عن الوظائف الأخرى لهـــذه المشروعات .

غير أنه قد بدأ التفكير بعد ذلك فى الإستفادة من الدراسات التى تمت فى مجال المشروعات الخاصة وتطبيقها فى مجال القطاع الحكومى ، وذلك بعد تطويرها وما يتفق والنظام الإدارى .

وقد استتبع ذلك أن اهتم فقهاء القانون العام بدراسة أصول ومبادىء الادارة العامة، فأنشئت المعاهد والهيئات المتخصصة لدراسة هذا العلم ، وصدرت كثير من الدوريات والمجالات الادارية التى عنيت بدراسة الأسس النظرية والفكرية للادارة العامة ، كما أدخلت مادة الادارة العامة ضمن مواد الدراسة فى كثير من جامعات العالم المتمدين .

ثانيا

الأهتمام بدراسة الأداره العامة وتنميتها

حظيت الأدارة العامة منذ بداية القرن الحالى بعناية أغلب الدول المعاصرة ، ولذلك يوصف القرن الحالى بأنه قرن الثورة الادارية

ونعرض فيما يلى الجهود التى بذلت من أجل الاهتمام وتنمية الادارة العامة فى مصر ثم على الصعيد العربى ، ثم على الصعيد العالمى على التوالى :

أولا . الإدارة العامة فى مصر :

من الثابت أن اهتمام القانونيين بالإدارة العامة — فى مصر — كعلم لم يبدأ إلا بعد أن طرقها أساتذة كلية التجارة بجانب دراستهم لإدارة الأعمال ، إذ

قدم هؤلاء الاخيرون مساهمات حادة أوقدت الشعور عند ذوى الثقافة القانونية بالأهمية البالغة للادارة العامة ، ونبهتهم إلى أن دراسة طرق العمل من أجل زيادة الكفاية الادارية لا تقل خطورة أن لم تكن تفـــوق دراسة النصوص القانونية وأحكام القضاء المتعلقة بالجهاز الإدارى . إذ أن ضمان احترام مبدأ الشرعية فى كافة نشاطات أجهزة الادارة لا تكفى البتة لضمان فاعليتها وكفايتها وانتظامها . فليس أسهل على رجل الادارة المتمرس من أن يرتكب المخالفة باسم القانون وتحت حمايته دون أن يعجز عن أن يكسو تصرفه المخالف للقانون ثوبا زائفا من المشروعية . هذا فضلا عن عجز النصوص القانونية وحدها عن أن تغطى النقص فى التدريب أو ضعف التوجيه والإشراف والرقابة أوعدم القدرة على اتخاذ القرارات الملائمة فى الأوقات المناسبة .

لذلك تنبه المشرع المصرى منذ أمد غير بعيد إلى ضرورة الاهتمام بدراسة الادارة العامة كعلم له مقوماته وأصوله وذلك بغية تحسين واصـــلاح الجهاز الادارى ، فأنشأ العديد من المعاهد والهيئات المتخصصة ، نعرض لبعضها بحسب تاريخ انشائها على التوالى .

أولا : معهد الادارة العـــامة :

أنشىء هذا المعهد بمعاونة هيئـــة الأمم المتحدة بالقانون رقم ٩٥٧ لسنة ١٩٥٤ باعتباره « هيئة مستقلة له الشخصية الاعتبارية . الغرض منـــه إعداد الموظفين العموميين اعدادا علميا وعمليا على نحـــو يكفل الارتفاع بمستوى الادارة »(م ١) .

وقد حدد المشرع الموضوعات التى يقـــوم المعهد بتدريسها عن طريق المحاضرات وحلقات البحث والمناقشات والمشاهدات الواقعية فى أمور الادارة

العامة ، وتشمل : أصول الادارة العامة ــ الادارة المالية وأعمال المستخدمين واختبارهم ــ السياسة العامة والجهاز الحكومى ــ دراسات فى المسائل الاقتصادية ــ والمالية والموازنة ومسائل الضرائب والايرادات ــ دراسة أمور التنظيم العامة وطرق العمل ــ وذلك بالاضافة إلى أمور تدريب الموظفين على أداء أعمالهم عليا .

ولمجلس إدارة المعهد إضافة مواد دراسية أخرى أو تعديل المنهج بما يهيء جميع الوسائل التى تؤدى إلى تحقيق أغراضه . وقد أعيد تنظيم المعهد بالقرار الجمهورى رقم ١٢٣٠ لسنه ١٩٦٣ باعتباره هيئة عامة فى تطبيق قانون الهيئات العامة رقم ٦١ لسنة ١٩٦٣ . كذلك صدر قرار رئيس الجمهورية رقم ٢١١٣ لسنة ١٩٦٣ بسريان أحكام القانون رقم ٧٩ لسنة ١٩٦٢ على المعهد .

ثانيا : معهد التخطيط القومى :

أنشىء هذا المعهد بالقانون رقم ٢٣١ لسنة ١٩٦٠ . وأغراضه تتحصل فى النهوض بالبحوث والدراسات التخطيطية المتصلة باعداد الخطة القومية الشاملة للجمهورية ووسائل تنفيذها ودراسة الأسس والأساليب العلمية والفنية والاقتصادية والاجتماعية للتخطيط القومى ، والعمل على تطبيقها بقصد تحقيق الأهداف القومية . وله فى سبيل تحقيق أهدافه الإلتجاء إلى الوسائل الآتية :

١ ــ إجراء البحوث والدرسات التخطيطية والاقتصادية والاجتماعية والاحصائية والفنية وتوجيهها والاشراف عليها .

٢ ــ تقرير منح دراسية ومكافآت وإعانات لتشجيع البحوث والدرسات .

٣ ــ تنظيم برامج تدريبية وتعليمية ومنح شهادات لمن يجتازها بنجاح .

٤ ـ ايفاد بعثات علمية داخلية وخارجية .

٥ ـ عقد مؤتمرات واجتماعات علمية .

٦ ـ [illegible] البحوث [illegible] تأليف الكتب والمراجع التخطيطية.

٧ ـ ابداء الرأى فى مشروعات القوانين والقرارات والمشروعات الخاصة بالتخطيط القومى .

ثالثا : المعهد القومى للادارة العليا .

أنشىء بالقرار الجمهورى رقم ١٥١٧ لسنة ١٩٦١ الذى نص على « تنشأ مؤسسة عامة باسم (المعهد القومى للادارة العليا) ، ويلحق برئاسة الجمهورية ، ويكون مقر المعهد الرئيسى مدينة القاهرة ، وله أن ينشىء فروعا أو مراكز تدريبية » .

وقد حدد القرار أغراض المعهد فيما يلى :

ا ـ القيام بالبرامج العلمية والتدريبية وغيرها من وجوه النشاط التى تخدم غرض تنمية الادارة ، وتأهيل المديرين على مختلف المستويات وفى مختلف التخصصات ، ورفع مستوى الكفاية الإدارية فى كل من القطاعين العام والخاص.

ب ـ القيام بالبحوث فى ميادين إدارة الأعمال بما يؤدى إلى زيادة المعرفة بامكانيات استخدام الطريقة العلمية فى الادارة والتنظيم .

حـ ـ تقديم خدمات الاستشارة والخبرة بما يساهم فى حل مشاكل الادارة الفعلية فى مختلف ميادينها الوظيفية .

د ـ تقديم الخدمات والمعونات الفنية فى هذه المجالات إلى الدول التى تشترك مع مصر فى علاقات تتصل بأغراض المعهد ،

والمعهد فى سبيل أغراضه : ـ

١ ـ ابداء الرأى بشأن احتياجات التدريب على مختلف مستويات الادارة والمؤسسات والشركات ووضع برامج التدريب المناسب والإشراف على تنفيذها.

٢ ـ تنظيم برامج مشتركة مع المؤسسات والهيئات العامة والشركات للتدريب على مختلف مستويات الادارة .

٣ ـ تنظيم المؤتمرات المحلية والمساهمة فى المؤتمرات الدولية المتصلة بمهنة الادارة .

٤ ـ تقرير منح دراسيه ومكافآت واعانات لتشجيع البحوث والدراسات المتصله بأغراضه .

٥ ـ ايفاد بعثات علميه داخليه وخارجيه .

٦ ـ المساهمة فى الجمعيات المهنية والعلمية المتصلة بأغراضه .

٧ ـ إصدار النشرات والمطبوعات والترجمة والتأليف فى ميدان إدارة الأعمال .

وظاهرة من مقارنة الأحكام المنظمة لكل من معهد الادارة العامة والمعهد القومى للادارة "مليا ، أن نشاط الأول مقصور على القطاع العام ، أما الثانى فيمتد نشاطه إلى القطاعين العام والخاص معا .

رابعا : الجهاز المركزى للتنظيم والادارة :

هدفه ـ وفقا لقانون انشائه رقم ١١٨ لسنة ١٩٦٤ ـ تطوير مستوى الخدمة المدنية ورفع الكفاية الانتاجية وتحقيق العدالة فى معاملة العاملين والتأكد

من مدى تحقيق الأجهزة التنفيذية لمسئولياتها فى ميدان الانتاج والخدمات .
وهو يباشر الاختصاصات الآتية : —

١ — اقتراح القوانين واللوائح الخاصة بالعاملين وابداء الرأى فى المشروعات المتعلقة بشئونهم قبل اقرارها .

٢ — دراسة الاحتياجات من العاملين فى مختلف المهن والتخصصات بالاشتراك مع الجهات المختصة . ووضع نظام اختيارهم وتوزيعهم لشغل الوظائف على أساس الصلاحية وتكافؤ الفرص .

٣ — تطوير نظم شئون الخدمة المدنية لتحقيق وحدة المعاملة والاشتراك فى دراسة كيفية توفير الرعاية الصحية والاجتماعيه مع الجهات المختصه .

٤ — رسم سياسه وخطط تدريب العاملين فى مجال التنظيم والادراة ورفع مستوى كفائتهم وتقديم المعاونه الفنيه فى تنفيذها .

٥ — اقتراح سياسه المرتبات والعلاوات والبدلات والمكافآت والتعويضات .
ووضع النظم الخاصه بتنفيذ نظام ترتيب الوظائف وتسجيل أوصافها ونشرها وحفظها فى سجلات .

٦ — دراسه مشروعات الميزانيات فيما يتعلق باعتمادات العاملين وعدد الوظائف ومستوياتها وتحديد درجاتها مع ابداء مايكون لديه من ملاحظات عليها .

٧ — الاحتفاظ بالسجلات والبيانات الخاصه بالعاملين فى المستويات القياديه ,وضع نظام الاحصاء وتسجيل العاملين بالخدمه المدنيه .

٨ — المشاركة فى تعبئه المجهود الحربى للدولة فيما يتعلق بحصر وتسجيل الامكانيات البشريه فى الخدمة المدنيه كما ونوعا وتخطيط تعبئتها وقت الطوارىء .

٩ ــ رسم سياسة الاصلاح الادارى وخططه واقتراح الوسائل اللازمة لتنمية ونشر الوعى التنظيمى والإرتفاع بمستوى الكفاية القيادية والإدارية وكفاءة الأداء .

١٠ ــ إبداء الرأى الفنى وتقــديم المعاونة فى عمليات التنظيم وتبسيط الإجراءات وتحسين وسائل العمل .

١١ ــ وضع النظم الخاصة بالتفتيش والمتابعة للتأكد من سلامة وكفاءة أداء العاملين .

هذا ، ونشاط الجهاز يقتصر على الوحدات التى يتألف منها الجهاز الإدارى للدولة (أى وزارات الحكومة ومصالحها ووحدات الإدارة المحلية) والهيئات والمؤسسات العامة والشركات التابعة لها .

خامسا : معهد الإدارة المحليــة :

صدر بـه قرار رئيس الجمهــورية رقم ١٢٨٨ لسنة ١٩٦٧ . وهو هيئة عامة مستقلة مركزها القاهرة وله ميزانية مستقلة تتكون إيراداتها من الإعتمادات التى تخصصها له الدولة والمبالغ التى تساهم بها الهيئات الدولية والهبات والوصايا والتبرعات . والغرض منه إعداد العاملين فى مجال الادارة المحلية إعدادا علميـا وعمليـــا على نحو يكفل الارتفاع بمستوى الادارة والانتفاع بكافة الإمكانيات المتوافرة لدى الجهات الأخرى وتنسيقها .

وقد حدد المعهد رسالته فى إحـدى نشراته الصادرة فى يناير سنة ١٩٦٩ ، بالصورة الآتية :

« يهدف المعهد إلى تدريب العاملين فى مجـــال الادارة المحلية أثناء قيامهم بأعباء وظائفهم وذلك لتحسين أدائهم ورفع كفايتهم وإعدادهم لتحمل مسئوليات وظيفية أكبر ، كما سيقوم بتدريب أعضاء المجالس المحلية على مختلف مستوياتهـا وإختلاف نوعيات هؤلاء الأعضاء ، حتى يصبحوا على قدر من الكفاية تمكنهم من تحمل مسئولية عضوية هذه المجالس . وسيقوم المعهـــد باجراء البحوث والدراسات التى تهدف إلى توفـير المادة العلمية الملائمة لإستخدامها فى البرامج التدريبية التى سيقوم المعهد بهـــا لتوضيح الكثير من موضوعات ومشاكل التنمية المتعددة والمتشابكة على المستوى المحلى » .

« وسيتكون المعهـد من مركز رئيسى فى القـاهرة يهتم بالبحث فى ميدان الادارة المحليـة وثلاثة فروع تعتـبر مراكز تدريب يـتم إنشاؤها كمشروعات تمهيدية فى ثلاث محافظات مختـارة . ومن المرجو أن يتم إقامة شبكة من مراكز التدريب المماثلة لهذه المراكز التدريبية تمتـد خدماتها إلى كافة أرجاء الجمهورية ، وتغطى جميع إحتياجات التدريب على المستوى المحـلى . وستكون وظيفـة المعهد هى القيام باجراء الدراسات التدريبية عن طـريق وضع وتنظيم البرامج الخاصة وعقد الندوات للعاملين فى المستويات العليا فى مختلف المحافظات والتى تكـون طبيعة وظائفهم متشابهة أو متقاربة . وكذلك بالنسبة إلى العاملين فى (وزارة الإدارة المحلية) وكذلك تدريب المديرين الذين سوف يستعان بهم فى القيام بمهام التدريس بالإضافة إلى تحمل المعهد مسئولية الإشراف على برامج مراكز التدريب وإجراء البحوث فى المشاكل التطبيقية العامة والخاصة بالادارة المحلية التى يمكن أن تعتمد على مادتها ونتائجهـا برامج التـدريب وما يمكن أن يقـدمه المعهد من آراء إستشارية تطلب منه » .

« وستكون مراكز التدريب مسئولة عن تدريب العاملين فى ميدان الادارة المحليـة وأعضاء المجالس . وتجميع البيانات الخـاصة بمشاكل الادارة المحليـة لتقديمها إلى المركز الرئيسى للمعهد ليقوم بفحصها وتحليلها وإيجـاد الحلول لها . وكذا القيام بابحاث ميدانية تحت إشراف وتوجيه المركز الرئيسى للمعهد » .

« وتهدف مراكز التدريب إلى تحمـل مسئولية جمع المعلومات الدقيقـة عن ظروف البيئـة ومشاكلها الاجتماعية والاقتصادية حتى يمكن ربط إرادة الشعب فى الريف بما تقدمه الحكومة من خدمات وما تقوم به من نشاط ربطا فعالا . والى تعبئة الموارد تعبئه أكثر فاعلية . وتطوير المجالس المحلية الى أجهزة فعـالة لتتمكن من تحمل الأعمال والمشروعات العامة على مستوى كبير . وستعمل على تنمية واظهار القيادات الكامنة بين أعضاء المجالس المحلية . وتجميع كافة الوسائل المتوافرة والخبرات القيام بالابحاث العلمية » .

سادسا : المعهد القومى للتنمية الادارية :

وهو الذى أنشىء بالقرار الجمهورى رقم ٢٢٨١ لسنة ١٩٧١ م ، فى شكل هيئة عامة يكون مقرها الرئيسى مدينة القاهرة . وله أن تنشىء فروعا أو مراكز فى جهات أخرى من الجمهورية . ويقوم بمختلف أوجه النشاط العلمى والمهنى من بحوث واستشارات وتدريب ونشر وتوثيق بهدف خدمة التنمية الادارية فى جميـع المجالات والقطاعات وعلى شتى المستويات بالجمهورية . وللمعهد فى سبيـل تحقيـق أغراضه تبادل الخـدمات والمعونات الفنية فى مجـال تخصصه مع الدول والمنظمات الدولية والمعاهـد الأجنبية المعـترف بهـا والمرخص بالتعامل معها . ويدير المعهد مجلس ادارة تعاونه لجنة تنفيذية تمارس اختصاصات مجلس الكلية

وفقا لقانون تنظيم الجامعات ، ولجـــان إستشارية يصدر بتشكيلها قرار منه . وله كذلك مدير له إختصاصات عميد الكلية . ويتكون جهازه التنفيذى من مجموعة من الأقسام المتخصصة ، تضم المستشارين والخبراء الأوائل والخبراء والباحثين العاملين بالمعهد والزائرين المعادلين للاساتذة والأساتذة المساعدين والمدرسين والمعيدين وفقا لقانون الهيئات العامة التى تمارس نشاطا علميا أو من يعادلونهم طبقا لقانون نظام العاملين المدنيين بالدولة . ووفقا للمادة الحادية عشرة من القرار المذكور يدمج بالمعهد القومى للتنمية الادارية كل من معهد الادارة العامة والمعهد القومى للادارة العليا ومعهد الادارة المحلية . كذلك صدر فى ١٩٧٢/١/١٣ م قرار جمهورى بإنشاء هيئة عامة لتخطيط مشروعات النقل والمواصلات ، لهـــا شخصية إعتبارية مستقلة ، وتتبع وزير النقل والمواصلات ، ومقرها القاهرة وتتبعها عدة فروع فى المحافظات وخارج الجمهورية . وأهداف هـــذه الهيئة تخطيط مشروعات النقل والمواصلات على أسس فنية وإقتصادية والعمل على رفع كفاءتها . وحدد القرار إختصاصات الهيئة فى التنسيق بين خطط ومشروعات النقل والمواصلات ومشروعات باقى القطاعات ومعاونة القطاعات المختلفة فى الدراسات الفنية والاقتصادية الخاصة بالنقل وتقديم المشورة إلى الجهات المحلية والأجنبية وتشكيل لجان دائمة للمشروعات القومية فى مجال النقل والمواصلات . كما نص القرار على إنشاء لجنة عليا للتنسيق بين مشروعات النقل البرى والبحرى والجوى تلحق بالهيئة المذكورة .

ثانيا : الادارة العامة على الصعيد العربى :

لمست الدول العربية الأهمية البالغة لدور الإدارة العامة ، فسعت إلى تحقيق نوع من التعاون بينها فى هذا المجال . وقد تمثل هذا التعاون من ناحية فى عقد

مؤتمرات عربية للعلوم الادارية ، ومن ناحية أخرى فى إنشاء المنظمة العربية للعلوم الادارية .

ا — المؤتمرات العربية للعلوم الادارية

عنيت جامعة الدول العربية بعقد عدة مؤتمرات عربية للعلوم الادارية .

وقد عقد أول هذه المؤتمرات فى دمشق سنة ١٩٥٧ ، والثانى فى الرباط سنة ١٩٦٠ ، والثالث فى القاهرة سنة ١٩٦٥ ، والرابع فى بيروت سنة ١٩٦٧ ، والخامس والسادس فى الكويت سنة ١٩٦٩ ، وسنة ١٩٧٢ .

وقد تناولت جميع هذه المؤتمرات بحث مشروع إتفاقية لتكوين منظمة عربية للعلوم الادارية تتعاون مع المنظمات الاقليميه والدولية فى دراسة وبحث المسائل الادارية ، كما بحث هذه المؤتمرات موضوعات متعددة للادارة العامة ، مثل موضوع التنظيم الادارى ، وموضوع التركيز وعدم التركيز فى الادارة الحكوميه ، وموضوع المركزية واللامركزية ، ونشاط المؤسسات العامه وعلاقاتها ببقية أجهزة الإدارة العامة ، ونظام التفتيش والرقابه على الادارات والمؤسسات وتحديد إختصاص الوظيفه العامه وكفالة حسن أداء العمل الادارى ورفع كفاية الادارة العامه ، وغير ذلك من الموضوعات .

ب — المنظمه العربية للعلوم الاداريه :

أنشئت المنظمه العربية للعلوم الإداريه سنة ١٩٦٩ تحقيقا لأغراض ميثاق جامعة الدول العربيه ، والتى من بينها التعاون على تقدم العلوم الاداريه والعمل على تحسين الجهاز الادارى فى هذه الدول ، والعنايه بالشئون والعلوم المالية المتعلقه بالإدارة العامه . وهذه المنظمه منشأة داخل نطاق جامعة

الدول العربية . وتتمتع بالشخصية المعنوية ولها ميزانية مستقلة ، ومقرها مدينة القاهرة .

ونشير بإيجاز إلى عضوية المنظمة ، وأغراضها ، ثم إلى وسائلها فى تحقيق هذه الأغراض .

أولا : عضوية المنظمة : تتكون المنظمة من الدول الأعضاء فى الجامعة . ويجوز إنضمام البلاد العربية غير أعضاء الجامعة بقرار من مجلس الجامعة . والجمعية العمومية المنظمة أن تضم إليها أعضاء من الهيئات العلمية المشتغلة بالعلوم الادارية فى البلاد العربية بصفة مراقبين . وقد بين النظام الداخلى للمنظمة شروط قبولهم وحضورهم إجتماعاتها . ولا يكون لهم حق فى التصويت .

ثانيا : أغراض المنظمة : العمل على تقدم العلوم الادارية وتحسين الجهاز الادارى والعناية بالعلوم والشئون المتعلقة بالادارة . وتستهدف المنظمة بوجه خاص :—

١ — دراسه الوسائل المؤدية إلى تحسين الأداة الادارية فى الدول والبلاد العربية ورفع مستوى موظفيها ، وترقية وسائل الادارة العامه والأخذ بمبادىء الفن الادارى .

٢ — التقريب بين النظم الادارية فى الدول العربية تمهيدا لتوحيدها .

٣ — توحيد أسماء الوحدات والنظم الادارية ومصطلحات العلوم الادارية فى الدول والبلاد العربية .

٤ — التقريب بين الدراسات الاداريه فى الجامعات العربيه وتيسير

الانتفاع بها فيما بين الدول العربية عن طريق تبادل المشتغلين بالعلوم الادارية من أساتذة القانون العام ورجال الادارة العامه .

٥ - دراسه النظم الإداريه فى مختلف أدوار تاريخهـا والتعريف بهـا فى المجال الدولى .

ثالثا وسائل المنظمه فى تحقيق أغراضها :

١ - جمع الوثائق اللازمه للبحث والدراسات وتزويد أعضاء المنظمه بما يطالبونه من بيانات ، ولها تكوين لجان فرعيه متخصصه لدراسه موضوع أو موضوعات معينه .

٢ - تيسير الوسائل لتشجيع الدراسات والبحوث العلميـه التى تساعد على تقدم العلوم الاداريه وعلى الأخص المتعلقـه بوسـائل الادارة العامه ونشاطها والعمل على نشر تلك البحوث والدراسات .

٣ - إنشاء المكتبات اللازمه لأغراض المنظمه وإصدار مجله لنشر تلك الأبحاث والدراسات .

٤ - عقد الاجتماعات والمؤتمرات بين أعضاء المنظمه وإجراء الاتصالات اللازمه بينها .

٥ - التعاون مع الهيئـات والمنظمات المعنيه بالدراسات الاداريه وتبـادل المعلومات فى هذا الشأن .

٦ - العمل على إنشاء مراكز التدريب والتأهيل لموظفى الدول العربيه .

رابعا : الادارة العامه على الصعيد العالمى :

حظيت دراسه الإدارة العامه باهتمام بالغ على الصعيد العالمى . وقد تبدى

ذلك فى عقد العديد من المؤتمرات الدوليه، وكذلك فى إنشاء المعهد الدولى للعلوم الاداريه ، ثم فى الجهودات التى قامت بها هيئه الأمم المتحدة .

أولا : المؤتمرات الدوليه للعلوم الاداريه :

عقد أول مؤتمر دولى للعلوم الاداريه فى مدينه بروكسل عام ١٩١٠ ، وتألفت على أثره لجنة دولية دائمة للعلوم الإداريه بنفس المدينة المذكورة على أن يكون هدف هذه اللجنة القيام بالإشراف والتنظيم والعمل على إستمرار الدراسة والبحث العلمى فى الشئون الإدارية .

ثم تأكدت جهود هذه المؤتمرات بعقد المؤتمر الثانى بمدينة بروكسل عام ١٩٢٣ ، ثم تتابع بعد ذلك عقد هذه المؤتمرات بمدينة باريس عام ١٩٢٧ ، ومدينة مدريد عام ١٩٣٠ ، ومدينة فرسوفيا عام ١٩٣٦ ، ومدينة برن عام ١٩٤٧ ، ومدينة فلورانسا عام ١٩٥٠ . ومدينة استامبول عام ١٩٥٣ ، ومدينة مدريد عام ١٩٥٦ ، ومدينة فرديان عام ١٩٥٩ .

ولا ريب فى أن انعقاد هذه المؤتمرات يعتبر مظهراً من أهم مظاهر الإهتمام الدولى بالمسائل الإدارية .

ثانيا : المعهد الدولى للعلوم الإدارية :

تحولت اللجنه الدولية الدائمة للعلوم الإدارية السابق الإشارة إليهـــا إلى معهد دولى للعلوم الإدارية عام ١٩٣٠ . وقد حدد النظام الأساسى للمعهد المعدل بتاريخ ٢٠ يوليو ١٩٦٢ ــ أغراضه ومهامه وأساليب تحقيقها على النحو التالى :

أغراض المعهد : يهدف المعهد إلى اطراد تقدم العلوم الإدارية ، وتحسين سير المصالح العامة، وإتقان أساليب الإدارة وفنونها ، وتقدم الإدارة الدولية .

مهام المعهد : لتحقيق الأغراض السابقة يتولى المعهد الدولي للعلوم الإدارية :

ا ـ دراسة وسائل العمل التي تتبعها المصالح للقيام بتنفيذ مهامها على أحسن وجه والعناية بوجه خاص بتدريس العلوم الإدارية وإعداد ورفع كفاية الموظفين وترشيد العمل وإدخال الوسائل الآلية في المرافق عن طريق استخدام الإكتشافات العلمية في الشئون الإدارية وذلك مع مراعاة التجارب في مختلف البلاد .

ب ـ الإشراف على الدراسات وتوجيه البحوث ووضع المشروعات والخطط والإتفاقات التي تكفل تقدم سير المرافق العامة ، وعلى الأخص عن طريق إعداد جميع البرامج العلمية والبحوث وتنفيذها .

حـ ـ جمع الوثائق اللازمة لحسن تحقيق الأغراض التي تقدم ذكرها ، وإمداد الحكومات أو الأفراد بالمعلومات التي ترسل إليه في طلبها وذلك فيما يتعلق بالمسائل التي تدخل في نطاق الدراسات التي يقوم بها .

د ـ دراسة المسائل التي تتصل بالإدارات الدولية وتشجيع تبادل المعلومات في هذا الشأن .

وسائل تحقيق أغراض المعهد : تتمثل وسائل تحقيق الأغراض التي قام من أجلها المعهد الدولي للعلوم الإدارية فيما يلي :

ا ـ عقد الاجتماعات والمؤتمرات الدولية .

ب ـ أعمال العلاقات القائمة بين الحكومات والمنظمات الدولية والمؤسسات

والجمعيات والأشخاص المختلفة فى المسائل الإدارية .

ح — إنشاء مراكز المعلومات والوثائق ومكتبة ومخطوطات اوضع تحت تصرف أعضاء المعهد والعلماء والموظفين ورجال السياسة والطلاب .

و — إنشاء اللجان لدراسة المشاكل الخاصـــة بالقانون الإدارى والفن الإدارى أو التطبيق الإدارى .

ﻫ — تشكيل شعب قومية تعمل فى مختلف البلاد على إطراد تقدم فن وعلم الادارة العامة والمشاركة فى دراسات دولية عميقة ومقارنة للادارة العامة .

و — تشكيل شعب دراسية تعمل داخل المنظمات الدوليـــة على إطراد وتقدم فن وعلم الادارة العامة والمشاركة فى دراسة أعمق للادارة العامة فى المجال الدولى .

ز — النشر مباشرة أو عن طريق المساهمة فى بحوث عن موضوعات معينة واعداد التقارير وإصدار مجلة دولية للعلوم الادارية .

ومن الجدير بالتنويه أن مصر قد إنضمت إلى هذا المعهد عام ١٩٣٦ ، وإستتبع ذلك إنشاء الشعبة المصرية للمعهد الدولى للعلوم الادارية ، وقد تم منحها الشخصية الاعتبارية عام ١٩٥٢ . وتقوم هذه الشعبة اليوم بدور قيادى فى دراسات وبحوث العلوم الادارية فى العـــالم العربى وكذلك فى المشاركة الايجابية فى المؤتمرات الدولية والعربية للعلوم الادارية ؛ وإصدار مجلة العلوم الادارية التى تعتبر بحق مرجعا أساسيا يهم دارسى وممارسى الادارة العامة العرب .

ثالثا : مجهودات هيئة الأمم المتحدة :

لقد عنيت هيئة الأمم المتحدة بمعاونة بعض الدول الأعضاء بإنشاء بعض المعاهد الادارية وتزويدها بالخبراء والفنيين . هذا بالاضافة إلى عناية الجمعية العامة بتخصيص الاعتمادات اللازمة لانشاء مكتب دولى للتكوين والاعداد الادارى . هذا فضلا عن قيام المجلس الاقتصادى والاجتماعى بين حين وآخر بدعوة بعض الخبراء الاداريين لعقد حلقات الدراسة والبحث وتبادل وجهات النظـــر .

الجزء الأول

« العمليـــة الادارية »

تمهيـــد

ذكرنا أن العملية الادارية (لنشاط الادارة) إنما تنطوى على مراحل أو وظائف خمس، هى التخطيط، والتنظيم، والقيادة وسلطة إصدار الأوامر، والتنسيق والاتصال، ثم الرقابة.

وتقسيم العملية الادارية إلى الوظائف الخمس بالترتيب السابق لا يعنى الفصل المطلق بين هذه الوظائف، أو يعنى إعتبار كل وظيفة مستقلة تماما عن غيرها. ولكن الحقيقة أن هذه الوظائف تكون متداخلة ومرتبطة بحيث يكمل بعضها البعض. ذلك أن المدير حينما يباشر نشاطه فى إطار الجهاز الادارى لا يبدأ عمله بالتخطيط تاركا الوظائف الاخرى التى تتكون منها العملية الادارية، وإنما يباشر العملية الادارية بمختلف وظائفها فهو أثناء تخطيطه لهدف مستقبل ينظم سير العمل داخـــل المنظمه ويصدر العديد من الاوامر وينسق بين أقسام المنظمة وفروعها المختلفه، ويراقب فى النهاية سير العمل بها حتى يضمن تحقيق الاهداف.

والواقع أن تقسيم العملية الادارية إلى الوظائف الخمس المعروفه بالترتيب السابق إنما هو تقسيم نظرى أملته مقتضيات البحث وتسهيل العرض والدراسة وهو فى ذات الوقت تقسيم منطقى ألفه الفقه فى معالجتهم لموضوع نشاط الادارة أو العملية الادارية.

لذلك رأينا أن نقسم هذا الجزء إلى أبواب خمسة على النحو التالي :

الباب الاول : فى التخطيط .

الباب الثانى : فى التنظيم .

الباب الثالث : فى القيادة ، سلطة إصدار الاوامر » .

الباب الرابع : فى التنسيق والاتصال .

الباب الخامس : فى الرقابة .

الباب الأول

التخطيـــــــط

يعتبر التخطيط أهم مرحله ، وظيفه ، من مراحل العملية الادارية ، وان شذنا الدقة قلنا أنه الاساس الذى يقوم عليه جميع مراحل العمليـة الادارية وانتظام سيرها .

وتبدو أهمية التخطيط بصفة خاصة فى صلته الوثيقة بوظيفتى التنظيم والرقابه فالتخطيط له صلة بالتنظيم ، حيث يبين التخطيط ماذا يجب تنفيذه وكيف يتم هذا التنفيذ ومن يقوم به ، إذ لو لم يكن هناك واجبات محددة على أساس من التخطيط فلا معنى إذن لوجود التنظيم ، فالتخطيط سابق بذلك على التنظيم :

والتخطيط له صله وثيقة أيضا بالرقابة إذ لايستطيع الادارى مراقبـة عمل ما لم يسبق التخطيط له ، فالرقابه دون وجود خطه تـكون غير ذى معنى طالما أنه ليس من الممكن القول بأن ماتم تنفيذه قد طابق حقيقة ما أريد إتمامه .

وفى دراستنا لموضوع التخطيط رأينا أن نقسم هذا الباب إلى فصول ثلاثة على النحو التالى :

الفصل الاول : فى ماهية التخطيط .

الفصل الثانى : فى أنواع التخطيط

الفصل الثالث : فى التخطيط فى جمهورية مصر العربيه .

الفصل الأول

ماهية التخطيط

نعرض فى هذا الفصل التعريفات المختلفة التى قيل بها بصدد التخطيط ، ثم نعرض بعد ذلك لمراحل وضع الخطة وأخيرا نعرض لعوامل نجاح التخطيط .

أولا : تعريف التخطيط

هناك تعريفات عدة للتخطيط فيعرفه الدكتور الببلاوى بأنه « التدبير الذى يرمى إلى مواجهة المستقبل بخطط منظمة سلفا لتحقيق اهداف محددة » .

ويعرفه الدكتور حسن توفيق بأنه « جمع الحقائق والمعلومات التى تساعد على تحديد الأعمال الضرورية لتحقيق النتائج والأهداف المرغوب فيها » .

ويعرفه الدكتور محمد توفيق رمزى بأنه « عملية دراسة واختيار وسائل تنظيم وتوجيه الموارد البشرية والمادية لتحقيق هدف معين أو بمعنى آخر هو عملية اتخاذ قرارات تؤثر على مستقبل المنظمة » .

ويعرفه الدكتور فؤاد العطار بأنه « وضع برنامج عمل زمنى بقصد تحقيق هدف أو أهداف معينة خلال فترة محدودة » .

ويعرفه الدكتور عبد الفتاح حسن بأنه « التحديد المسبق لأسلوب العمل تحقيقا لهدف معين » .

ويعرفه الأستاذ فايول بأنه « التنبؤ بالمستقبل والاستعداد له »

والذى يستخلص من هذه التعريفات أن التخطيط يقوم على هدف أو أهداف محددة مستقبلة يراد تحقيقها وذلك عن طريق التنبؤ بالمستقبل ووجوب الإستعداد له. والتخطيط بالمعنى السابق يمثل ظاهرة إجتماعية يمارسها الأفراد فى حياتهم الخاصة، ويشمل المشروعات العامة والخاصة، وتعتنقها جميع الدول أيا كانت الفلسفة السياسية أو الاقتصادية السائدة لديها.

ومن خـلال هذه التعريفات يتضح أن التخطيط يقوم على عنصرين أساسيين :

العنصر الأول : التنبؤ :

التنبؤ هو جوهر عملية التخطيط . وهو كما قال دروكر Drucker لا يعنى التحكم الذهنى فى المستقبل، فذلك عمل صبيانى، ولكنه يعنى محاولة الكشف عن التقديرات والاحتمالات والافتراضات التى يتوقع تحقيقها فى المستقبل .

ولسلامة التخطيط ونجاحه يجب أن تكون هذه التقديرات والافتراضات مبنية على أساس علمى لا على مجرد تخمينات أو إجتهادات شخصية . فيجب أن يكون التخطيط ثمرة دراسة جادة، وأن يستند إلى بيانات ومعلومات دقيقة وكاملة وحديثة .

وإذا كان التنبؤ هو أســاس التخطيط، ودقة التنبؤ هى سر نجاحه، فانه يجب ألا يغيب عن الذهن أن التنبؤ يخاطب دائما المستقبل لا الحاضر . ولذلك فهو يندر أن يصدق تماما . بل هناك دائما نسبة من الخطأ فيه يجب حسبانها ووضعها فى الاعتبار، وذلك على عكس الظواهر الطبيعية التى يمكن معرفتها

مقدما على وجه اليقين ، كظاهرة دوران الأرض ، وتحرك الكواكب ، والمد والجزر ، وخسوف القمر ، وكسوف الشمس .

ولذلك يكون من الخطأ القول بأن التنبؤ يقدم نتائج مؤكدة ، أو أنه يعطى أجوبة صحيحة مائة فى المائة . فهو لا يعطى سوى نتائج وأجوبة صحيحة نسبيا . وعلى ذلك فيجب على واضعى الخطة مراعاة أمرين : الأول وجوب أن تكون تقديراتهم وافتراضاتهم دقيقة إلى أبعد حـــد . والثانى أن يضعوا فى حسابهم نسبة معينة من الخطأ لهذه التقديرات وتلك الافتراضات .

العنصر الثـانى : الاستعـداد للمستقبل :

لا يكفى لقيـام التخطيط أن يكون للدولة أهداف محددة تبتغى تحقيقها فى فى المستقبل ، وإنما يجب فضلا عن ذلك أن تكون هذه الأهداف قابلة للتحقيق وأن يكون فى الوسع تنفيـذها ويستلزم ذلك أن يـكون لدى الدولة الوسائل الكافية . من الامكانيات البشرية والمادية لتحقيق هذه الأهداف .

ولذلك يتطلب التخطيط أولا حصر جميع الموارد والامكانيات الموجودة بالدولة وتحديد أفضل الطرق فى الاستفادة منها ، ثم يجب بعد ذلك أن يحاط القائمون على وضع الخطة بحقيقة الثروة القومية مقدرة تقديرا سليما وكذلك بالموارد الأجنبية التى يمكن الاعتماد عليها ، وعلى الخبرات الفنية والأيدى العاملة اللازمة لانجاز أهداف الخطة ، إذ ليست العبرة فى هذا الشأن بالاعلان عن أهداف الخطط فى شعارات ومقالات، وإنما العبرة باتخاذ كافة الاستعدادات التى تكفل تحقيق وتنفيذ هذه الأمانى حتى تصبح حقيقة مؤكدة فى نهاية المدة الزمنية المقررة للخطة .

ثانيا
مراحل وضع الخطة

يمر وضع الخطة بعدة مراحل متتابعة ، نوجزها فيما يلي :-

١ - تحديد الأهداف :

لكل خطة هدف أو أهداف محددة يجب تحقيقها ، فالهدف الأول من كل تخطيط هو محاولة تحقيق غرض أو أغراض معينة يفترض سبق تحديدها ، ويجب أن تكون هذه الأهداف واضحة ومحددة وأن يكون بالامكان تحقيقها .

وتحديد الهدف يكشف للمدير عما يجب عليه تحقيقه ، ويمكنه من الحكم على مدى نجاح الخطة . ومن التعرف على المخاطر التي تتعرض لها ، وعلى الموارد التي تلزمها . ومن غير وجود هدف واضح . ومحدد يكون المدير كربان السفينة الذى يقلع بها فى عرض البحر دون أن يعرف إلى أين يريد أن يتجه .

والهدف الكلى للمنظمة هو الذى يحكم أهداف أقسامها ووحداتها ، وعلى ذلك فأهداف المنظمة ككل تحكم أهداف أقسامها الرئيسية ، وأهداف هذه الأقسام الرئيسية تحكم بدورها أهداف الوحدات الفرعية لكل قسم ، وهكذا حتى تبلغ قاعدة المنظمة .

وقد يحدد الهدف بصورة عامة وإجمالية . وقد يحدد بالدقة وبالتفصيل . ويتوقف نوع هذا التحديد بطبيعة الحال على مدة الخطة (طويلة أو متوسطة أو قصيرة) ، وكذلك مدى توافر وثبات العناصر المختلفة اللازمة لتنفيذ الخطة .

والقاعدة المقررة فى الدول الديمقراطية أن تحديد الأهداف العامة للدولة يدخل فى صميم عمل السلطة التشريعية المختصة أساسا بتحـــديد السياسة العامة للدولة باعتماد المبالغ اللازمة لتنفيذها . غير أنه يلاحظ - من حيث الواقع - أن عمل السلطة التشريعية فى هذا الشأن لا يعـــدو فى الحقيقة أن يكون مجرد الاعتراض أو الموافقة على ماتعده لها السلطة التنفيذية فى هذا الخصوص .

وإذا كان الأمر كذلك بالنسبة لتحديد الأهداف العامة ، فانه يلاحظ أن السلطة التنفيذية هى التى تستقل بتحديد الأهداف الجزئيـة فى نطاق الأهداف العامة التى تحددها الدولة .

٢ - جمع البيانات والاحصائيات :

يلزم القيام بعملية التخطيط أن يكون لدى القائمين بها أكبر قدر من البيانات والاحصائيات المتعلقة بالوسائل والامكانيات البشرية والمادية اللازمة لتنفيـــذ الخطة . ويجب أن تكون هذه البيانات والاحصائيات دقيقة وحديثة معبرة عن الواقع الفعلى حتى يؤدى الالمام بها إلى تحقيق هدف الخطة بكفاية وفعالية .

لذلك يكون من الضرورى الاستعانة بمراكز بحث إحصائى متخصصة فى جمع المعلومات والقيـام بتحليلها حتى يمكن الاعتماد عليها عنـد وضع أهداف الخطة ولضمن إمكانية تحقيق هذه الأهداف .

٣ - وضع مجموعة من الخطط البديله والاختيار بينها :

سبق أن ذكرنا أن التخطيط يقوم على إفتراضات المستقبـل . ونضيف أنه فى ضوء هذه الافتراضات يمكن تحديد ما سوف نفعله فى المستقبـل فتوضع الأهداف بدقة ، وتعد الخطة وبرامجها . فاذا إختلفت هذه الافتراضات إختلافا

بموجبها أعدت عدة خطط ، يستند كل منها إلى افتراض معين ، خطة على أساس حالة الحرب ، - خطة على أساس حالة السلم - خطة على أساس ارتفاع الأسعار - خطة على أساس إنخفاض الأسعار الخ .

وترتيبا على ماسبق يجب أن تتسم الخطة بالمرونة بحيث يكون فى الامكان تغييرها لمواجهة متطلبات المستقبل التى سهى على واضعى الخطة توقعها ، أو التى لم يكن من الممكن توقعها عند إعداد الخطة ذلك أن التنبؤ قد يخطىء حتى إذا صدر عن أكفأ الاحصائيين دراية بشئون المستقبل .

وتغيير إتجاه الخطة لايعنى التغيير فى الهدف ، وإنما يعنى التغيير فى الطريق الموصل إليه ، ولذلك فالمدير الناجح هو الذى يستطيع تطويع الظروف الطارئة وتذليل العقبات التى تقف إزاء تحقيق الخطة وليس اخضاع الخطة لهذه الظروف والعقبات ، بحيث تسير الخطة وكأنها سفينة جوية تعبر الفضاء للوصول إلى مطار بلد معين ، فاذا بها تفاجأ بعوامل جوية لم تكن فى الحسبان أو بعاصفة رملية لم توضع فى التقدير ، فتغير من طريقها ، أو تهدىء من سرعتها ، أو تقلل من إرتفاعها ، ولكن دون أن تغير من الميناء الجوى المقرر وصولها إليه .

من أجل ذلك توضع الخطط البديلة بجوار الخطة الأصلية لمواجهة مختلف الافتراضات الأساسية المستقبلة ، ويعنى ذلك وضع مجموعة خطط لتحقيق هدف واحد ، تواجه كل منها افتراضا مختلفا عن ذلك الذى تواجهه الخطط الأخرى ، ويكون الاختيار بين هذه الخطط البديله فى ضوء النتائج المتوقعة من كل منها مقابله بالاهداف وذلك مع الاستعانة بالتحليل والأسلوب العلمى .

٤ - تقسيم الخطة الرئيسية إلى خطط فرعية ، وتحديد المدة الزمنية لتنفيذ كل منها :

ويعني ذلك تقسيم الخطة الرئيسية إلى خطط فرعية لكل من القطاعات المختلفة التي يتكون منها الإقتصاد القومي بحيث تحدد خطة كل قطاع (قطاع الزراعة ، قطاع التجارة ، قطاع الصناعة) وأهدافه ، ويجب أن تعكس كل الخطط الفرعية في نفس الوقت أهداف الخطة العامة .

وبعد تقسيم الخطة الرئيسية إلى خطط فرعية ، يجب على واضعي الخطة تحديد المدة الزمنية اللازمة لتنفيذ كل خطة من الخطط الفرعية حتى يتم التنسيق بينها ، ويتم في نفس الوقت تحقيق الهدف الأم وهو هدف الخطة العامة .

٥ - إذاعة الخطة داخل المنظمة :

ومعنى ذلك أن يحاط كل مدير علما بالخطة وبأهدافها ككل ، وكذلك بالجزء الذي يعنيه منها ، وموقع هذا الجزء من الخطة الكلية . غير أنه كثيرا ما يحدث أن تكون الوحدة الفرعية مدركة للأعمال المطلوب منها القيام بها ، ولكنها لا تعرف مدى إرتباط هذه الأعمال بالخطة العامة . وإذا كان علاج هذه الظاهرة في المنظمات الصغيرة أمرا ميسورا عن طريق نقل الخطط والأهداف شفاهة ، إلا أن الوضع يختلف في المنظمات الكبيرة التي تتعدد فيها الأقسام . إذ يجب في هذه الحالة - قدر الطاقة - إحاطة جميع العاملين بالخطة ككل وبأهدافها وبوسائل بلوغها .

٦ - متابعة الخطة وتقويمها :

تقوم السلطات المختصة في الدولة بمتابعة تنفيذ الخطة أي بمقارنة مايتم تنفيذه

أولا بأول بما كان متوقعا . فالخطة يجب أن تراجع وأن تقيم بصفه دوريه فى ضوء الحوادث والتوقعات الجديدة وفى ضوء الخبرة المكتسبه من التطبيق ، وأن يعاد تغييرها فى الوقت المناسب ان كان هناك مقتضى لحدوث هذا التغير .

وفى ضوء هذه المتابعه يجب الاهتمام بالانحرافات الجوهريه دون الفروق البسيطه . إذ يجب التحرى عن الفروق الأولى وعن أسبابها ثم العمل على علاجها بأسرع وقت ممكن . وقد يكون العلاج يسيرا كتشديد الرقابه أو إنشاء أقسام أو وحدات جديدة لها أو تعديل الإجراءات ، وقد يكون هذا العلاج صعبا إذا كان الإنحراف راجعا إلى عامل مفاجىء لم يكن متوقعا عند وضع الخطه .

ويندر أن تتطابق النتائج المتوقعه مع النتائج الفعليه نتيجه لظهور بعض الفروق الجوهريه خلال التنفيذ . والمهم هو الكشف عن هذه الفوارق فى حينها ومواجهتها فورا ولو إقتضى الأمر مراجعه الخطه والإستعاضه بها فى هذا الشأن بإحدى الخطط البديلة .

وفضلا عن قيام السلطات المختصه بمتابعه مراحل الخطه أثناء تنفيذها فإنه يجب على السلطات المختصه أيضا أن تقوم بتقييمها بعد الانتهاء من تنفيذها . وذلك بدراسه شاملة لمدى تحقيق الخطه للأهداف المحددة لها فيظهر لنا عوامل نجاح أو فشل الخطه فى تحقيق هذه الأهداف وذلك بغيه الإستفادة من كل ما سبق عند وضع الخطط الجديدة ، والقضاء على الأسباب أو العقبات التى حالت دون تحقيق الخطه لأهدافها المرجوة .

ثالثا

عوامل نجاح التخطيط

سبق أن ذكرنا أن التخطيط إنما يعنى التدبير لمواجهه المستقبل لتحقيق أهداف معينه ، فهو إذن ليس غايه فى ذاته وإنما وسيله لتحقيق غايه . ونضيف أن نجاح التخطيط يتوقف على عدة عوامل ، نستطيع ايجازها فيما يلى :

أولا : صحه البيانات والإحصائيات :

يعتمد التخطيط كما سبق ورأينا على مجموعه من الإفتراضات . وهذه الإفتراضات انما تبنى على أساس مجموعه من البيانات والاحصائيات . لذلك يجب حتى تصبح الافتراضات واقعيه وقابله للتنفيذ أن تكون الاحصائيات والبيانات صحيحه ودقيقه وصادقه ومعبرة عن الواقع الموجود . اذ لايجب أن تبنى الخطه على نوع من أنواع التنبؤ العشوائى غير المستند الى الحقائق الموضوعيه .

ومن الطبيعى كما سبق ونوهنا أن يتوافر لدينا - حتى نضمن صحه هذه البيانات والاحصائيات ودقتها - جهاز أحصائى متخصص وقوى فيقوم بتزويد القائمين على وضع الخطط بأحدث ما تشير اليه الاحصائيات والبيانات من معلومات .

ومن الجدير أن أنوه فى هذا المقام الى أن هناك ظاهرة غير صحيه قد انتشرت فى أجهزة الإدارة العامه عندنا . ذلك أن كثير من الرؤساء التنفيذيين يعمدون الى حجب كل ما عندهم من بيانات ومعلومات عن الادارات المختصه بالتخطيط ،

أو إذا قدموا بعضها فلا يقدمون سوى القديم وغير الصحيح منها ، إعتقادا منهم أنه فى حالة تقديم البيانات والمعلومات الحقيقية المعبرة عن الواقع ، فإن أجهزة الرقابة فى الدولة سوف تستخدمها كسيوف تسلط على رقابهم، ويفسر لنا وجود هذه الظاهرة كيف كان عندنا أجهزة متخصصة للتخطيط ، وكثير من الخطط ، ومع ذلك لم تتحقق النتائج المرسومة فى هذه الخطط ، وأن التخطيط عندنا لم يكن تخطيط جيد أو فعال .

لذلك فإننا نناشد هؤلاء الرؤساء التنفيذيين أن يكون الإخلاص شعارهم فى تزويدهم أجهزة التخطيط بالمعلومات والبيانات فلا يقدمون منها إلا الصادقة والحديثة المعبرة عن الواقع العملى .

ثانيا ـ كفاءة الجهاز الإدارى الذى يقوم على تنفيذ الخطة :

قد تكون أهداف الخطة محددة ، ومن الممكن تحقيقها ، أى قابلة التنفيذ : وتملك الدولة الوسائل المادية اللازمة ولكنها لا تملك جهازا إداريا قويا لتنفيذ الخطـــة .

لذلك يكون من الضرورى العناية قدر الطاقة بالعنصر البشرى المنظمة التى يقع عليها عبء تنفيـــذ الخطة ، وإعداد هذا العنصر البشرى إعدادا علميا وفنيـــا .

والذى يجب ملاحظته فى هذا الشأن أن المشروعات التى تنشئها الدولة فى الوقت الحاضر إنما تتسم غالبيتها بطابع فنى ملموس ، الأمر الذى يستدعى عدد كبير من الفنيين لإنجـــازها . ولذلك يجب أن يضع القائمون على التخطيط فى إعتبارهم مدى توافر عدد هؤلاء الفنيين فى الدولة ، وإذا كان هناك ثمة نقص

فإن على هؤلاء المختصين إما العمل على إعداد القدر اللازم منهم - وهذا يقتضى بالطبع مرور مدة زمنية معينة - وأما الاستعانة بالخبراء الأجانب فى هذا الشأن . ومثال ذلك ماحدث فيما يتعلق بتنفيذ مشروع السد العالى وغيره من المشروعات الكبيرة فى مصر .

وبهذا المعنى أفصحت المذكرة الإيضاحية للقانون رقم ١٤١ لسنة ١٩٥٥ :

« ان على لجنة التخطيط القومى أن تدرس توافر الخبرة الفنية وتنظيم تعبئة القوى الفكرية فى الدولة والخبرة العلمية والمواهب الإبتكارية والتنظيمية لتشارك فى تنظيم الخطة مع الإفادة من التقدم العلمى الخارجى والأساليب الفنية والصناعية الحديثة وذلك بتشجيع البحوث والدراسات العلمية والإفادة من المؤسسات التعليمية والفنية القائمة وتعضيدها » .

ثالثا : المشاركة فى وضع وإعداد الخطة :

لا ينبغى أن تنفرد هيئة معينة أو سلطة عليا واحدة بإعداد ووضع الخطة ، وإنما يجب أن تشارك كل المنظمات فى الدولة فى إعداد ووضع ومناقشة الخطة ، إذ تؤدى المشاركة فى هذا الشأن إلى الإحساس بالمسئولية عن تنفيذ الخطة . فالقائد أو المدير يكون أكثر قبولا واستعدادا لتنفيذ الخطة إذا كان قد شارك فى إعداد الجزء الذى يقوم على تنفيذه ، كما أن مشاركته فى هذا الشأن تجعله أكثر إدراكا لهدف الخطة وأكثر فهما له ، ومن ثم لايستطيع المدير الإفلات دون عقاب من المسئولية إذا لم تتطابق النتائج المتوقعة مع النتائج الفعلية وتتم هذه المشاركة عن طريق تقديم الاقتراحات إلى السلطات المختصة أصلا بوضع الخطة ، أو دعوة كل مسئول عن قطاع معين يشرف عليه إلى إعداد الجزء من الخطة فيما يتعلق بهذا القطاع ، أو إنشاء جهاز أو لجان فرعية للتخطيط فى مختلف الأقسام .

إن ثمة حقيقة أساسية لا يقبل النزاع أو الجدل حولها وهى أن إغفال الجانب الإنسانى الخاص باشتراك أعضاء المنظمة فى رسم الصورة العامة للخطة سوف يؤدى فى غالب الأحيان إلى عجز أو قصور فى التنفيذ وتصاب الخطة فى النهاية بالعقم والجمود .

رابعاً — مركزية التخطيط ولا مركزية التنفيذ :

من الثابت أن من أهم عوامل نجاح التخطيط أن يتم على أساس مركزى بينما يكون تنفيذها لامركزى . فلا ريب أن قيام سلطة عليا بوضع وإقرار الخطة فى صورتها النهائيـــة يؤدى إلى حسن الإستفادة من مختلف الموارد المتاحة فى الدولة . وكذلك حسن توزيع المشروعات على المناطق المختلفة .

ولا يتعارض مبدأ المركزية فى التخطيط مع مبدأ وجوب المشاركة فى إعداد ووضع الخطة . ذلك أن مركزية التخطيط لا تعنى المركزية المطلقه فى إعداد الخطة . وإنما المفروض — على ما هو حاصل فى البلدان الإشتراكية — أن يبدأ الإعداد من أسفل صاعداً إلى أعلى ، وعند القمة تتبلور جميع المشروعات فى صورة خطة عامة تصبح مركزية وملزمة بالقانون الصـــادر بها، ثم تتجه الخطة مرة ثانية متجهة إلى أسفل فى مرحلة التنفيذ . وهذا هو المفهوم السليم لفكرة مركزية التخطيط ولا مركزية التنفيذ .

خامسا : نشر الوعى التخطيطى :

إن مهمة التخطيط باعتباره أسلوبا لمواجهـــة المستقبل ليست مهمة أجهزة الدولة وحدها . وإنما هى مهمة يجب أن يساهم فيها كل مواطن، ومن ثم فانه يلزم لنجاح التخطيط نشر الوعي التخطيطي لدي كافة المواطنين فضلا عن نشره

لدى العمال فى أجهزة الادارة العامة ، وذلك حتى يشعر كل مواطن وكل عامل بأهمية الخطة وأهدافها ومدى دوره فى تحقيق هذه الأهداف .

ونشر الوعى التخطيطى يستلزم بطبيعة الحـــال وجود أجهزة نشطة للقيام بعملية الوعى والتوجيه ، ويكون ذلك عن طريق الندوات والصحف ووسائل الإعلام المختلفة كالاذاعة السمعية المرئية كالتليفزيون والاذاعه وغـــير المرئية كالمذياع . . . الخ .

الفصل الثانى

أنواع التخطيط

تعـــددت التقسيمات فيما يتعلق بأنواع التخطيط ، كذلك نظرا لإختلاف الأساس الذى يعتمـد عليه كل تقسيم . ونشير فيما يلى إلى ثلاثة تقسيمات هامة للتخطيط :

أولا ـــ التخطيط من حيث تحديد الغاية أو الوسيلة .

ثانيا ـــ التخطيط من حيث النطاق المكانى .

ثالثا ـــ التخطيط من حيث المدى الزمنى .

أولا

التخطيط من حيث تحديد الغاية أو الوسيلة

ينقسم التخطيط من حيث تحديد الغــــاية أو الوسيلة ، إلى تخطيط هدفى ، وتخطيط إدارى أو منهجى .

أ ـــ التخطيط الهدفى : هو التخطيط الذى يرسم السياسة العامة وتحـديد الأهداف المراد تحقيقها .

ب ـــ التخطيط الإدارى أو المنهجى : هو التخطيط الذى يقتصر فقط على تحديد وسائل التنفيذ ، وذلك بعد سبق تحـديد الأهـداف بواسطة السلطات المختصـــة .

غير أنه يلاحظ أن التخطيط الادارى أو المنهجى إذا كان يقوم فقط بتحديد وسائل التنفيذ ، إلا أنه قد يتعدى ذلك فى بعض الحالات إلى تحديد الأهداف بصورة تفصيلية ، وذلك إذا كانت السلطات المختصة قد سبق وحددت هذه الأهداف بصورة عامة أو غامضة .

ثانيا

التخطيط من حيث النطاق المكانى

ينقسم التخطيط من حيث النطاق المكانى إلى نوعين أساسيين : الأول يسمى بالتخطيط القومى ، والآخر يسمى بالتخطيط الاقليمى .

أولا : التخطيط القومى :

هو التخطيط الذى يتم على نطاق الدولة كلها ، ومن ثم فهو يمتد ليشمل جميع أقاليمها ، سواء إتخذت هذه الدولة شكل الدولة الاتحادية أى المركبة ، أم شكل الدولة الموحدة أى البسيطة .

وقد يكون التخطيط القومى شاملا وقد يكون جزئيا :

١ - التخطيط القومى الشامل : خصائصه :

يستهدف هذا النوع من التخطيط أحداث تغييرات جذرية فى مختلف النواحى الاقتصادية والاجتماعية والإدارية والثقافية فى الدولة ، وذلك بغية تحقيق النتيجة الشاملة فى جميع هذة القطاعات .

وقد ظهر هذا النوع من التخطيط للمرة الأولى فى الدول الشيوعية وبصفة أخص فى دولة الاتحاد السوفيتى ، ثم تبنته بعد ذلك الدول النامية باعتباره وسيلة لاغناء عنها لتحقيق المزيد من التنمية الاقتصادية .

ويطلق على هذا التخطيط ، التخطيط الهيكلى ، وذلك بالمقابلة للتخطيط الوظيفى الذى يهدف إلى التنمية فى حدود الاطار القائم . فالأول يعد عملا ثوريا يهدف إلى تغيير النظام القائم تغيراً كلياً وإقامة بنيان جديد على أنقاضه ،

بينما يعتمد الثانى على التطور البطىء للنظام القائم عن طريق إدخال التغييرات البطيئة والطبيعية .

ويتميز التخطيط القومى الشامل بالخصائص الآتية :

١ - أنه تخطيط شامل : أى أنه يمتد ليشمل جميع صور النشاط الاجتماعى والاقتصادى والادارى والثقافى مستهدفا التنمية الشاملة فى جميع القطاعات السابقة، وذلك عن طريق الاستخدام الأمثل لكافة الموارد القومية (طبيعية كانت أو بشرية) بأقل قدر ممكن من التكلفة وبأقصى قدر ممكن من السرعة .

٢ - أنه تخطيط مركزى : ومعنى ذلك أن تتبلور جميع الخطط التى يتم أعدادها سواء عن طريق السلطات المركزية أو الاقليمية فى خطة عامة واحدة تشمل الدولة كلها ، وذلك بعد أن يتم إقرارها عن طريق السلطات العليا المختصة فى الدولة .

٣ - أنه تخطيط تفصيلى : بمعنى أن الخطة العامة تتضمن تفصيلات الخطط الفرعية لمختلف الوحدات والقطاعات، وذلك حتى يسهل على كل وحدة وعلى كل قطاع معرفة دورها فى خطة التنمية وما هو مطلوب نجازه من البرامج والمشروعات .

٤ - أنه تخطيط الزامى : بمعنى أن الخطة وجميع تفصيلاتها تلتزم بها كافة الوحدات والقطاعات . فهو اذن تخطيط آمر . الأمر الذى يقتضى متابعة تنفيذ الخطة بصفة مستمرة.

وهذه الخصائص الأربعة لا تتوافر فى الغالب إلا إذا تحقق للدولة سيطرتها على أدوات ووسائل الانتاج ، وذلك أما عن طريق تمليكها جميعا للدولة بحيث يختفى القطاع الخاص ، كما الحال بالنسبة لدولة الاتحاد السوفيتى ، وأما عن

تمليك الدولة لغالبيتها مع احتفاظها بحقها فى توجيه الملكية الخاصة لخدمة التنمية كما هو الحال فى مصر ، حيث نصت المادة ٢٤ من الدستور الحالى على أن « يسيطر الشعب على كل أدوات الانتاج وعلى توجيه فائضها وفقا لخطة التنمية التى تضعها الدولة » ، كذلك نصت المادة ٣٢ من ذات الدستور على أن « الملكية الخاصة تتمثل فى رأس المال غير المستغل ، وينظم القانون اداء وظيفتها الاجتماعية فى خدمة الاقتصاد القومى وفى اطار خطة التنمية دون انحراف أو استغلال ، ولا يجوز أن تتعارض فى طرق استخدامها مع الخير العام للشعب » .

ومن الجدير بالذكر أن التخطيط ، القومى الشامل إنما يتطلب وجود جهاز فنى على مستوى عال من الكفاءة لكى يكون قادرا على القيام بمهمة التخطيط ، وجهاز إدارى على نفس المستوى من الكفاية والمسئولية لكى يكون قادرا على عملية التنفيذ .

لذلك يعتبر التخطيط القومى الشامل كما سبق وذكرنا ضرورة من ضرورات التنمية . لذلك لجأت اليه الدول حديثة العهد بالاستقلال حتى تستطيع سد الفجوة الكبيرة التى تفصل بينها وبين الدول المتقدمة .

ب — التخطيط الجزئى :

يتميز هذا النوع من التخطيط بأنه لا يهدف إلى أحداث تغييرات جذرية فى نشاطات الدولة وفى كافة قطاعاتها (مثل التخطيط الشامل) وإنما يهدف إلى أحداث تغيير فى جزء من نشاطها فى قطاع معين كأن يتعلق ذلك بالقطاع الصناعى أو الزراعى أو التجارى أو الثقافى .

ومن الجدير بالذكر أن هذا النوع من التخطيط لا يمس الأسس الرئيسية

التى يقوم عليها النظام القائم وانما يستهدف مجرد التغلب على حدة أزمة معينة أو بهدف زيادة الانتاج فى نطاق معين .

ثانيا : التخطيط الاقليمى :

هو التخطيط الذى يتناول رقعة جغرافية معينة داخل الدولة أو فى أقليم معين من اقاليمها ويلجأ إلى هـذا النوع من التخطيط عند محاولة تعمير منطقة جديده كما هو الشأن بالنسبة لمديرية التحرير والوادى الجـديد ومدينة أسوان ، كذلك عند محاولة النهوض بأحدى المناطق نظرا لما ألم بها من ظروف خاصة كالخطة الخاصة بشأن تعمير مدن القناة عقب حرب اكتوبر ١٩٧٣ .

ويتمثل هذا النوع من التخطيط فى تخطيط المدن كى تتسق ومقتضيات المدنية الحديثة مثال ذلك ضاحية مصر الجديدة بالقاهرة والعجمى بالاسكندرية .

ثالثا

التخطيط من حيث المدى الزمنى

ينقسم التخطيط من حيث المدى الزمنى الى ثلاثة أنواع. الأول طويل الأجل، والثانى متوسط الأجل ، والأخير قصير الأجل .

١ ـ الخطط طويلة الأجل : هى التى تصل مدتها عادة إلى عشر سنوات وتتميز هذه الخطط بأنها تحدد الأهداف الرئيسية دون الدخول فى الاهداف التفصيلية أو وسائل التنفيذ مثال ذلك خطة مضاعفة الدخل القومى كل عشر سنوات والتى حددت لها الفترة من سنة ١٩٦٠ الى سنة ١٩٧٠ فى الجمهورية العربية المتحدة .

ومن الجدير بالذكر أن التخطيط الطويل المدى عملية شاقة وذلك لصعوبة التنبؤ بما قد يحدث نتيجة التغيرات وردود أفعال تلك التغيرات . غير أنه على الرغم من ذلك فان التخطيط الطويل المدى فوائده غير المنكورة ، اذ أنه يمثل

ضرورة لا يمكن الاستغناء عنها بكل مجتمع يسعى لتحقيق أهدافه المـــرجوة بحيث تقل في نفس الوقت اهمية الاهداف القصيرة الاجل . هذا فضلا عن أنها تعطى الفرصة لدراسة المشاكل المتوقع حدوثها قبل تحققها فعلا .

ب ـ الخطط متوسطة الاجل : هي التي تمتد مجالها الزمنى لفترة تبدأ عادة من ثلاث سنوات إلى سبع سنوات . وهذه الخطط غالبا ما تكون منبثقة عن الخطة طويلة الاجل وتنفيذا لاهدافها. ومثال ذلك الخطة الخمسية التي وضعتها الجمهورية العربية المتحدة ليتم تنفيذها من عام ١٩٦٠ إلى عام ١٩٦٥ .

جـ ـ الخطط قصيرة الاجل : هي التي تمتد مجالها الزمنى لفترة قصيرة قد تكون سنة أو أقل من ذلك . ويستهدف هذا النوع من التخطيط ـ كما يرى البعض ـ التغلب على أزمة من الازمات التي تواجه الدولة، وبصفة خاصة المجال الاقتصادى ولذلك فهي خطط مؤقتة لا تمس الاسس الرئيسية التي يقوم عليهـــا النظام الاقتصادى

بينما يرى البعض الآخر أن الخطط القصيرة الاجل هي في الحقيقـــة خطط تفصيلية تتولى تحديد الاهداف الفرعية والوسائل التنفيذية للخطط الطويلة الاجل أو متوسطة الاجل وذلك بفرض تنفيذها على مراحل معينه ، وتأخذ مصر بهذه الصور الثلاثه للتخطيط من حيث المدى الزمنى ، وذلك ما يستفاد من المادة الثالثه من القانون رقم ٧٠ لسنة ١٩٧٣ حيث نصت على أن «توضع خطة قوميه عامة طويله الاجل للتنمية الاقتصاديه والاجتماعية وتقسم هذه الخطة إلى مراحل زمنية متوسطة الاجل وتقسم هذه بدورها الى خطط سنويه تفصيلية تتوافر فيها المرونة اللازمة لمواجهة ما يستجد من تطورات خلال سنى الخطة » .

الفصل الثالث

التخطيط فى مصر

لم تهتم الحكومات المصرية قبل ثورة ٢٣ يوليو بالتخطيط باعتباره أسلوباً للتنمية ، بل كانت تعتمد فى تنظيم شئونها على الاتكالية والإرتجالية .

وبقيام الثورة أيقن القائمون على أمرها بحقيقة التخطيط وبأهميته ، وأن وجوده إذا كان يعتبر ظاهرة صحية فى المجتمعات المتقدمة ، فانه يعتبر بحق ضرورة من الضرورات التى لاغنى عنها فى المجتمعات النامية والمتخلفة .

وقد بدأ التخطيط يحتل مكانته عندنا منذ أن صدر القانون رقم ١٤١ لسنة ١٩٥٥ بإنشاء لجنة التخطيط القومى . وقد جاء فى أسباب إنشاء هذه اللجنة كما ورد فى المذكرة الإيضاحية لهذا القانون « إن قيام الحكومة بواجبها فى كفالة حقوق الشعب وتوفير العزة والكرامة للمواطنين وضمان أمن الدولة وسيادتها ليقتضى أن تكون إتجاهات الرقى الإقتصادى والنهوض الإجتماعى قوية متناسقة ، وأن تكون إحتياجات الدولة فى نواحى الإنشاء والتعمير فى حدود الطاقة المالية والبشرية المتوافرة بما لا يعرض كيان الدولة للخطر ، وقد تداخلت أعمال الدولة ، وتشابكت أغراضها بحيث أصبح من المتعذر البت فى موضوع بذاته دون إعتبار أثره فى الموضوعات الأخرى وعلاقته بها .

« ولذلك لجأت الدول الناهضة إلى إنشاء هيئات قومية للتخطيط تعد خططاً قومية ذات أهداف رئيسية تنفذ فى أمد محدود فى حدود الطاقة المالية للدولة والخبرة الفنية الموجودة واليد العاملة مع مراعاة مقتضيات أمن الدولة وسلامتها .

وتحقيقاً لهذا الغرض أعد مشروع القانون بإنشاء « لجنة التخطيط القومى » لكى تكون مطلعة على السياسة العليا للدولة، وعلى ما يلزم لضمان سلامتها فى الداخل والخارج، وبذلك يمكنها أن تقرر المشروعات الاقتصادية والاجتماعية التى تحقق للدولة عزتها وسيادتها وللمواطنين الرخاء والرفاهية . وفى هذا الاطار الايديولوجى انشئت « لجنة التخطيط القومى » برئاسة رئيس مجلس الوزراء وأعضاء يختارون بقرار من مجلس الوزراء من بين الوزراء ونوابهم (م ١) . وقد نيط بهذه اللجنة وضع خطة قومية شاملة للنهوض الاقتصادى والاجتماعى تنفذ فى أمد محدود على أن تتضمن الخطة أهدافاً رئيسية، وتوجه نحو الوصول إلى جميع الجهود القومية حكومية وغير حكومية، وذلك فى برامج ومشروعات منسقة مدروسة، على أن تحدد الأهداف الرئيسية للخطة القومية والمدة اللازمة للوصول إليها على أساس الطاقة المالية والخبرة الفنية واليد العاملة وإمكانية التنفيذ والنجاح، وذلك مع مراعاة مقتضيات أمن الدولة وسلامتها فى الداخل والخارج وبما يتفق والقواعد الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والتقاليد » .

وقد جعلت الدساتير المصرية المتعاقبة وميثاق العمل الوطنى على جعل التخطيط أمراً الزاميا وبذلك أصبح وجوب العمل على أساس من التخطيط مبدأ دستوريا .

فنصت المادة السابعة من الدستور الصادر فى عام ١٩٥٦ على أن ينظم الاقتصاد القومى وفقا لخطط مرسومة تراعى فيها مبادىء العدالة الاجتماعية وتهدف إلى تنمية الانتاج ورفع مستوى المعيشة .

وقد أرسى ميثاق العمل الوطنى الأسس التفصيلية لسياسة التخطيط الاشتراكى وجعله الدعامة الأولى فى بناء المجتمع . فنص الميثاق على أن « التخطيط الاشتراكى الكفء هو الطريقة الوحيدة التى تضمن استخدام جميع الموارد الوطنية والمادية والطبيعية والبشرية بطريقة علمية وعملية وإنسانية لكى تحقق الخير لجموع الشعب وتوفر لهم حياة الرفاهية » .

« أنه الضمان لحسن استغلال الثروات الموجودة والكامنة والمحتملة ثم هو فى الوقت ذاته ضمان لتوزيع الخدمات الأساسية باستمرار، ورفع مستوى مايقدم منها بالفعل ، ومد هذه الخدمات الى المناطق التى افترسها الاهمال والعجز نتيجة لطول الحرمان الذى فرضته أنانية الطبقـــات المتحكمة المستعلية على الشعب المناضل »

« والتخطيط مع هذا كله ينبغى أن يكون عملية خلق علمى منظم يجيب على جميع التحديات التى تواجه مجتمعنا فهو ليس عملية حساب الممكن لكنه عملية تحقيق الأمل » .

« ومن ثم فان التخطيط فى مجتمعنا مطالب بأن يجد حلا للمعادلة الصعبة التى يكمن فى حلها نجاح العمل الوطنى ماديا وإنسانيا ، هذه المعادلة هى : كيف يمكن أن تزيد الانتاج ، وفى نفس الوقت تزيد الاستهلاك فى السلع والخدمات هذا مع استمرار التزايد فى المدخرات من أجل الاستثمارات الجديدة » .

« هذه المعادلة الصعبة ذات الشعب الثلاث الحيوية تتطلب إيجـــاد تنظيم ذى كفاية عالية وقدرة تستطيع تعبئة القوى المنتجة ورفع كفايتها ماديا وفكريا وربطها بعملية الانتاج » .

« ان الادراك العميق لضرورة التخطيط فى حياة الفرد سوف يكون هو الحل الحاسم لمشكلة تزايد السكان وهو الذى يغير من حالة الاستسلام القدرى حيالها ويضع مكانها الشعور بالمسئولية وإقامة الاقتصاد العائلى على أساس من الحساب » .

وقد جاءت بعد ذلك أحكام دستور ١٩٦٤ تطبيقا للمبادىء التى وردت فى

الميثاق . فنص هذا الدستور فى المادة العاشرة منه على أن « يكون توجيه الاقتصاد القومى بأكمله وفقا لخطة التنمية التى تضعها الدولة » .

وفى النهاية حدد الدستور الحالى لجمهورية مصر العربية الصادر فى سنة ١٩٧١ أسس التخطيط ومقوماته ، فنصت المادة ٢٣ منه على أن « ينظم الاقتصاد القومى وفقا لخطة تنمية شاملة تكفل زيادة الدخل القومى وعدالة التوزيع ورفع مستوى المعيشة والقضاء على البطالة وزيادة فرص العمل وربط الأجر بالانتاج ، وضمان حد أدنى الأجور ، ووضع حد أعلى يكفل تقريب الفروق بين الدخول » .

ونصت المادة ٢٤ من ذات الدستور على أن يسيطر الشعب على كل أدوات ووسائل الانتاج وعلى توجيه فائضها وفقا لخطة التنمية التى تضعها الدولة .

كذلك حدد الدستور الحالى دور كل من القطاع العام والقطاع الخاص . فنصت المادة ٣٠ منه على أن : « ملكية الدولة هى ملكية الشعب ، وتتأكد بالدعم المستمر للقطاع العام ويقود القطاع العام التقدم فى جميع المجالات ويتحمل المسئولية الرئيسية فى خطة التنمية » .

وكذلك نصت المادة ٣٢ من ذات الدستور على أن : « الملكية الخاصة تتمثل فى رأس المال غير المستغل . وينظم القانون وظيفتها الإجتماعية فى خدمة الاقتصاد القومى وفى إطار خطة التنمية دون إنحراف أو إستغلال ولا يجوز أن تتعارض فى طرق إستخدامها مع الخير العام للشعب » .

ثم صدر بعد ذلك القانون رقم ٧٠ لسنة ١٩٧٣ بشأن إعداد الخطة العامة للدولة ومتابعة تنفيذها ورسم أهداف التخطيط فى مصر ، كما حدد مبادئه وكيفية وضع الخطة .

المبادىء العامة للتخطيط فى مصر :

حدد القانون رقم ٧٠ لسنة ١٩٧٣ المبادىء العامة للتخطيط فى جمهورية مصر العربية وفق مبادىء الميثاق والدستور وبرنامج العمل الوطنى . وتتلخص هذه المبادىء فيما يلى :

اولا : وحدة الخطه وشمولها . فتوضع خطة واحدة على نطاق الجمهورية ، ويجب أن تكون هذه الخطة شاملة بحيث تضمن إستغلال جميع الموارد الموجودة فى الدولة مادية كانت أو بشرية بطريقة علمية وعملية .

ثانيا مركزية التخطيط ولا مركزيه تنفيذه : إذ يجب أن يكون التخطيط مركزيا فتصدر الخطة عن سلطة عليا مركزية بشرط أن يكون هناك مشاركة فعالة من جانب وحدات الحكم المحلى والوحدات الإقتصادية والجماهير فى إعداد الخطة . أما عن تنفيذ الخطة فيجب أن يتم بطريقة لامركزية .

ثالثا : المسئوليه القياديه للقطاع العام : وذلك عن طريق سيطرة الشعب على أدوات ووسائل الإنتاج وتوجيه فائضها لخير الشعب . ويتأكد ذلك بالدعم المستمر للقطاع العام ، وقيادته للتقدم فى جميع المجالات وبتحمله المسئولية الرئيسية فى خطة التنمية ، وضمان أن يؤدى القطاع الخاص دوره فى التنمية فى إطار الخطة دون إنحراف أو إستغلال ، بحيث لا تتعارض مع الخير العام للشعب .

رابعا : تقسيم الخطه الى مراحل زمنيه : ويعنى ذلك أن توضع خطة قومية عامة وشاملة طويلة الأجل للتنمية الإقتصادية والاجتماعية ، ثم تقسم هذه الخطه القومية إلى مراحل زمنية متوسطة الأجل ثم تقسم هذه بدورها إلى خطط سنوية تفصيلية تتسم بالمرونة لمواجهة ما يستجد من تطورات خلال سنى الخطة (م٣ من القانون رقم ٧٠ لسنة ١٩٧٣) .

خامسا : توزيع مشروعات الخطة : حيث ينص القانون على التوزيع الإقتصادى والإدارى والجغرافى للمشروعات التى تتضمنها الخطة بما يضمن خلق أقاليم إقتصادية بجوار الوحدات الإدارية المحلية .

سادسا : ربط الخطه بالميزانيه : نص القانون على وجوب عرض مشروع الخطة السنوية مع مشروع الموازنة العامة للدولة على مجلس الوزراء تمهيداً لاحالته إلى مجلس الشعب قبل إبتداء السنة المالية بشهرين لإقراره ، على أن تصدر الخطة بقانون .

سابعا : متابعه تنفيذ الخطه . حيث يجب أن تقدم الوحدات الإدارية المختلفة إلى وزير التخطيط تقريراً دورياً كل ثلاثة شهور ، وكذلك كل سنة ، متضمنا سير العمل فى تنفيذ الخطة .

كذلك أوجب القانون على وزير التخطيط أن يقدم تقرير المتابعة السنوى إلى مجلس الشعب بعد إعتماده من مجلس الوزراء ، وذلك فى مدة لا تجاوز سنة من تاريخ إنتهاء السنة المالية .

ثامنا : الزاميه الخطه : أن التخطيط لا يمكن أن يؤدى الهدف المرجو منه إلا إذا إتسم بطابع الإلزام . ولذلك تعتبر الخطة أساسا ملزما للدولة من وقت إعتمادها من الجهات المختصة .

وبذلك تكون الخطة أساسا لمشروعات القوانين والقرارات التى تقررها السلطات العامة للدولة ، ويكون لأحكام قانون الخطة الأولوية فى التطبيق على أى حكم آخر يرد فى قانون آخر .

كذلك حرم القانون إرتباط الميزانية العامة بأية مشروعات أو أعمال خاصة بالتنمية الإقتصادية والإجتماعية أو تمويلها أو تنفيذها بما يخالف الإطار العام للخطـــة :

مراحل اعداد الخطه القوميه فى مصر :

تمر عملية إعداد الخطة القومية عندنا بمراحل أربعة نوجزها فيما يلى : ـ

أولا : إعداد البيانات والإحصائيات وتجميعها: ويقوم بهذا العمل مكاتب التخطيط والإتصال، ولجان التخطيط والمتابعة ووزارة التخطيط القومى، ويساهم فى ذلك أيضاً الأجهزة الفنية المتخصصة كالجهاز المركزى للتعبئة العامة والاحصاء .

ثانيا : إعـداد مشروع الخطة : وتقـوم بذلك وزارة التخطيط ، وذلك بالتعاون مع هيئات التخطيط الموجودة بالوزارات والهيئات والمؤسسات العامة ووحدات الحكم المحلى .

ثالثا : مناقشة الخطة ويتم ذلك على مستوى مجلس الوزراء ، ثم على مستوى المؤتمر القومي للاتحاد الإشتراكى العربى ، ثم أخيرا على مستوى مجلس الشعب .

رابعـا : إقرار الخطة : بعد الانتهاء من مناقشه الخطة على النحـو السالف ذكره يقوم المؤتمر القومى العام للاتحاد الاشتراكى بإقرارها ثم تحـال بعد ذلك إلى مجلس الشعب ليتم إصدارها بقانون .

الهيئات التى نيط بها أمر التخطيط فى ظل أحكام الدستور الحـالى سنة ١٩٧١ :

تختص الحـكومة (مجلس الوزراء) على نحو ما سبق أن ذكرنا بإعـــداد الخطة ويقرها مجلس الشعب وذلك فى ضوء السياسة العامة للدولة . غير أنه إذا

كانت المصلحة العامة تقضى بأن يعهد بعملية التخطيط القومى الطويل الأجل إلى هيئات مركزية على النحو السابق إبرازه ، فان ذات المصلحة تقضى أيضا بأن لايكون التخطيط عملية إستشارية للهيئات المركزية ، وإنما توجب هذه المصلحة إنشاء هيئات وإدارات للتخطيط بالوزارات وغيرها من المصالح للتنفيذ فى الخطة العامة التى تضعها هيئات التخطيط المركزية .

لذلك حرص المشرع المصرى على تنظيم الأجهزة المختلفة التى تتعاون مع الأجهزة المركزيه فى إعداد الخطة العامة ، وهى : -

(١) وزير التخطيط القومى : ويختص وفقا للقرار الجمهورى رقم ١٣٢٩ لسنة ١٩٦٠ بإعداد مشروع الخطة العامة للدولة ومتابعة تنفيذها وتقييم النجاح فى تحقيق أهدافها ، وتعاونه فى ذلك لجنة التخطيط القومى المشكلة وفقا لأحكام قرار رئيس الجمهورية رقم ٧٨ لسنة ١٩٥٧ .

(٢) لجان التخطيط والمتابعة فى الوزارات والمؤسسات العامة : وتختص هذه اللجان بإعداد مشروع الخطة العامة للسنوات الخمس والخطط السنوية وتقارير المتابعة ، كما تختص بتقديم جميع البيانات والقيام بالدراسات اللازمة فى هذا الشأن وذلك فيما يتصل باختصاص الوزارة أو المصلحه أو المؤسسه العامه وكذلك بنشاط القطاع الخاص المقابل .

(٣) مكاتب التخطيط والإتصال بالوزارات والمصالح : وذلك لتكون أجهزة فنيه لمعاونة لجان التخطيط والمتابعه المنشأة بالوزارات والمصالح والمؤسسات ، وذلك بالاضافه إلى قيام رؤساء هذه المكاتب بوظيفة ضباط إتصال مع لجنة التخطيط القومى :

(٤) معهد التخطيط القومى : أنشىء بالقانون رقم ٢٣١ لسنـــه ١٩٦٠ وذلك بغرض « النهوض بالبحوث والدراسات التخطيطيه المتصلة باعداد الخطه القوميه الشاملة للجمهوريه ووسائل تنفيـذها ، ودراسه الأسس والأساليب العلميه والفنيه والاقتصاديه والاجتماعيـه للتخطيط القومى والعمـل على تطبيقها بقصد تحقيق الأهداف القوميه» .

الباب الثانى

التنظيـــــــم

يمثل التنظيم المرحلة الثانيه من مراحل العمليه الاداريه ، كما يعتبر بحق من أهم وظائف الادارة فى وقتنا الراهن . إذ لا تستطيع الادارة دون تنظيم سليم أن تقوم بتنفيذ السياسه العامه التى ترسمها السلطات المختصه فى الدولة .

وتظهر الحاجه إلى التنظيم بطبيعه الحال عندما يشترك فى أداء النشاط أكثر من شخص بحيث تظهر حاجه كل منهم إلى التعاون مع غيره من الآخرين من أجل تحقيق الأهداف المشتركة لهم .

وإذا كان الأمر كذلك فان التنظيم يمثل اليوم ضرورة من ضرورات العصر بالنسبه للادارة العامه وبصفه خاصه بعد أن تنوعت أهدافها ، وتعددت بالتالى منظماتها .

ويمكن تعريف التنظيم الادارى بأنه تنسيق الجهود البشريه فى منظمه ما بقصد تحقيق الأهداف والسياسات المرسومه بكفاءة عاليه وبأقل تكلفه ممكنه . وعلى ذلك فالتنظيم ليس غايه فى حد ذاته بل هو إحدى عمليات الإدارة التى تستهدف إنجاز الأهداف المراد تحقيقها .

غير أن اصطلاح التنظيم الادارى قد يستخدم للدلالة على إنشاء تنظيمات إداريه جديدة ومثال ذلك إنشاء وزارة جديدة كوزارة التخطيط .

وقد يستخدم هذا الإصطلاح أيضاً الدلالة على نظام إدارى قائم فعلا ، كقولنا وزارة العدل أو الحربية ونقصد بذلك الجهاز الادارى القائم والذى تتكون منه وزارة العدل أو وزارة الحربية .

وأخيراً قد يراد بهذا الاصطلاح فضلا عن ذلك الدلالة على عمليـــة إعادة إنشاء وترتيب العلاقات بين أقسام وإدارات وزارة قائمة فعلا كوزارة الثقافة مثلا

وعلى ذلك فالتنظيم ليس عملية فورية تتم فى وقت واحد ، بل هو فى الحقيقة عمليـــة متجددة ومستمرة مثله فى ذلك مثل باقى مكونات العملية الادارية . إذ قد يحدث بعد الاتمام من بناء هيكل التنظيم وتشغيله ، أن تستجد ظروف توجب اعادة النظر فيه ، فقد يكشف التشغيل عن نشاطات أساسية وجوهرية لم توضع فى الحسبان عند انشاء التنظيم الأصلى ، أو أن هنـــاك نشاطات كانت أساسية وقت الانشاء ثم فقدت أهميتها بعد ذلك مما أستتبع عدم لزومها ويتعين الغاؤها كليـــة . وعلاج ذلك قد يكون باحداث تعديلات جزئية على الهيكل التنظيمى القائم للجهاز الادارى ، وقد يقتضى الأمر هدمه واعادة تشييده من جديد .

من أجل ذلك يعتبر التنظيم من العمليات الفنية الدقيقة التى يجب أن يشارك فيها خبراء متخصصون حتى تتحقق الفوائد المرجوة منه ، كالاستفادة من مزايا التخصص ، وتسهيـــل وظيفتى التنسيق والرقابة ، وتفهم الأهداف والخطط والبرامج واذاعتها فى كافة أجزاء المنظمة ، مما يعطى العاملين احساسا بالمشاركة والتعاون ، وينمى فيهم الرغبة فى العمل والشعور بالمسئولية

هذا فضلا عن تمكين الجهاز الادارى من الافادة بالقوى البشرية والمالية الموجـــودة .

وفى دراستنا التنظيم نعرض أولا لعناصر التنظيم ، ثم نعرض ثانيا المبادى أو التوجيهات العامة التى تحكم سير العمل داخل التنظيم الادارى .

ويقتضى عرض هذه الأمور تقسيم هذا الباب الى فصلين متتاليين :

الفصل الأول فى عناصر التنظيم .

الفصل الثانى فى مبادىء التنظيم .

الفصل الأول

عناصر التنظيم

يجب لاقامة أى تنظيم إدارى سليم يستطيع تحقيق الأهداف المرسومة له ، أن تتوافر مجموعة من العناصر الأساسية التى بدونها لا يقوم اى تنظيم ، وأى خلل فيها يؤثر فى قدرة هذا التنظيم على تحقيق أهدافه . وهـــذه العناصر نجملها فى أربعة :

الأول : تحديد الوظائف .

الثانى : تكوين الوحدات الإدارية .

الثالث : تدرج السلطة الادارية .

الرابع : تفويض السلطة الإدارية .

أولا

تحديد الوظائف

تتكون الوحدات الأساسيـة لأى تنظيم إدارى من مجموعة من الوظائف والموظفين . وقد عرف خبـــراء ترتيب الوظائف العامة الوظيفـة (باعتبارها الخلية الأولى فى كل تنظيم ادارى) بأنها « منصب مدنى أو عمـــل معين يقتضى من شاغله القيام بواجبات محددة ، وتحمل مسئوليات معينـة سواء تفرغ لذلك كلية أو لم يتفرغ » . وبنفس المعنى عرف القرار الجمهورى رقم ٢٠٦٧ لسنة

١٩٦٤ (الخاص بتنفيذ نظام ترتيب الوظائف فى الجمهورية العربية المتحدة) الوظيفة بأنها « تعنى العمل المسند إلى عامل ليؤديه ويتكون من مجموعة من الواجبات والاختصاصات والمسئوليات » (م ١).

وعلى ذلك تعتبر الوظيفة مركزا قانونيا يشغله الموظف وهى (الوظيفة) توجد عادة قبل أن يشغلها أحد . لذلك فهى تستقل فى وجودها عن من يشغلها فهى تبقى ولا تنتهى بوفاة أو استقالة أو اقالة الموظف الذى يشغلها .

والقاعدة أن الوظيفة تنشأ بالاداة القانونية التى يحددها المشرع على النحو الذى سبق دراسته فى المقرر العام القانون الادارى .

أما الموظف فهو الشخص الذى يشغل الوظيفة بحقوقها وواجباتها . وتختلف الشروط الواجب توافرها فى الموظف باختلاف الوظيفة وما يجب أن يتوافر فى شاغلها من مؤهلات . ومن الطبيعى أنه كلما ارتفع مكان الوظيفه فى السلم الادارى كلما تطلب ذلك فى شاغلها مؤهلات خاصة ومهارات عالية تتناسب مع الوجبات والمسئوليات التى تتضمنها الوظيفة .

ويستلزم التكوين الادارى القيام بعمليات عدة : —

أولا : تعيين الوظائف وتوصيفها :

ونعنى بتعيين الوظائف تحديد أنواعها ومستوياتها وذلك فضلا عن اعتماد المبالغ المالية اللازمة لها . ونعنى بتوصيفها القيام بعمل وصف تحليلى لهذه الوظائف فتحدد أسمها والاختصاصات التى تتضمنها والمؤهلات اللازمة لشغلها ;

ومثال ذلك الوظائف المطلوبة لإنشاء وحدة صحية تتطلب وظائف للأطباء من سائر التخصصات، وممرضين وممرضات، وإداريين وكتابيين وعمال.

ثانيـا : ترتيب الوظائف وتقييمها :

المقصود بترتيب الوظائف تقسيمها إلى مجموعات مختلفة تبعاً لإختلاف خصائصها وأوصافها، ثم تقسيم كل مجموعة إلى فئات عامة ذات أوصاف محددة . والمقصود بتقييمها تحديد فئات الأجور والمرتبات بالنسبة لكل وظيفة بما يتفق والإختصاصات والمسئوليات التى تتضمنها .

ثالثـا : شغـل الوظائف :

يتم ذلك بتعيين الأفراد فى الوظائف السابقة إذا ماتوافرت فيهم الشروط التى تتطلبها كل وظيفة حسبما تقدم .

وتختلف الطرق التى يتم بها شغل الوظائف العامة من نظام لآخر . والقاعدة الأساسية المتبعة فى أغلب النظم هى تعيين أفضل المتقدمين فى شغـل الوظائف العـامة .

ثانيا

تكوين الوحدات الإدارية

يتكون الجهاز الإدارى من مجموعة من الوحدات الإدارية . وقد بين قانون إصدار نظام العاملين المدنيين بالدولة رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ المقصود بالوحدة الإدارية فى مادته الثانية بأنها :

١ - كل وزارة أو مصلحة عامة أوجهاز يكون له موازنة خاصة بالوظائف ،

ب - كل وحدة من وحدات الإدارة المحلية .

ج - الهيئة العامة

وقد أغفلت هذه المادة ذكر المؤسسات العامة من ضمن الوحدات الادارية التى حددتها على أساس أن العاملين بها لا يخضعون لأحكام هذا القانون ،وإنما يخضعون لقانون مستقل هو القانون رقم ٦١ لسنة ١٩٧١ الخاص بنظام العاملين بالقطاع العام .

ونحن نرى أن المؤسسات العامة بل وشركات القطاع العام إنما تعتبر فى الحقيقة والواقع أجهزة إدارية (وحدات إدارية) تقوم بمهمة إقتصادية مما يدخل أصلا فى صميم الوظيفة الطبيعية للدولة فى النظام الإشتراكى .

الأسس التى يمكن إتباعها فى تقسيم الوحدات الإدارية :

يختلف تقسيم الوحدات الإدارية من نظام لآخر ، وذلك تبعا لإختلاف أساس التقسيم . ويمكن بصفة عامة أن يتم هذا التقسيم وفقا لمجموعة من الإسس ، نجملها فيما يلى : —

١ - التقسيم على أساس جغرافى أو إقليمى :

معنى ذلك تقسيم لنشاط المنظمة إلى أقسام أو وحدات إدارية بحيث يتولى كل قسم أو وحدة الإختصاصات الإدارية التى تتصل برقعة جغرافية معينة أو إقليم معين .

وهذه الوحدات أو الأقسام الإدرية قد تكون تابعة للتنظيم الإدارى

المركزى بالعاصمة ، ومثال ذلك فروع الوزارات فى الأقاليم المختلفة كفروع وزارة الداخلية ووزارة الزراعة ووزارة والتعليم .

وقد تكون هذه الوحدات وحدات إقليمية مستقلة ، وذلك مثل وحدات الإدارة المحلية الممثلة فى المحافظات والمدن والقرى وهى التى تنشأ لإدارة أجزاء محددة من أرض الدولة مستقلة عن السلطة المركزية بالعاصمة .

ولهذا التقسيم مزايا مختلفة : ـ

ا ـ يجعل الخدمة قريبة من المحتاجين إليها .

ب ـ فهو يمكن من التصرف السريع فى موقع العمل ، كذلك إصدار القرار الرشيد فى الوقت المناسب .

ج ـ يؤدى إلى مراعاة الإعتبارات المحلية عند إتخاذ القرار .

د ـ يؤدى إلى الإعتماد على العناصر المحليـــة عند إختيار القوة العاملة بالفرع أو بالوحدة . وهذه العناصر تعرف تقاليد الاقليم وأعرافه وقيمه .

هـ ـ يعتبر الفرع أو الوحدة حقلا لتدريب جيل مستحدث من المديرين الحاليين وبناء على إكتشاف العناصر القيادية الجديدة والوصول بها الى المناصب المركزية فى العاصمة

٢ ـ التقسيم على أساس الوظيفة أو العمل

يقوم هذا التقسيم على أساس تجميع كافة النشاطات المتشابهة فى طبيعتها لتكون من إختصاص وحدة إداريه واحدة . مثال ذلك تجميع كل ما يتعلق

بالنشاط الإقتصادى فى وزارة واحدة هى وزارة الإقتصاد، وتجميع كل ما يتعلق بالنشاط التعليمى فى وزارة واحدة هى وزارة التعليم، وكذلك تجميع كل ما يتعلق بالأعمال الدفاعيه البريه والجويه والبحريه فى وزارة واحدة هى وزارة الحربيه أو الدفاع.

والذى يجب ملاحظته فى هذا الشأن أنه إذا أتخذ هذا المعيار (الوظيفه أو العمل) أساساً للتقسيم فانه يجب أن يقوم على أساس الوظائف أو الأعمال الرئيسية. وذلك لا يمنع بطبيعة الحال من قيام تقسيم آخر فرعى داخل كل وحدة حسب حجمها وسعة نشاطها.

ويحقق هذا التقسيم المزايا الآتيه : -

ا - أنه يتسم بالبساطه والمنطق.

ب - أنه يؤكد أهميه الوظائف الأساسيه للوحدة، ويلفت إنتباه المديرين فى المستويات العليا اليها.

٣ - التقسيم على أساس العملاء أو الزبائن :

وتبعا لهذا التقسيم يقسم الجهاز الإدارى إلى وحدات تخدم كل منها نوعية معينة من العملاء. فالأعمال المتعلقة برعاية الشباب يمكن تجميعها فى وحدة واحدة يطلق عليها وزارة الشباب، والأعمال المتعلقة بالعمال يمكن تجميعها فى وحدة واحدة يطلق عليها وزارة العمل، وكذلك يمكن تجميع الأعمال المتعلقة بالطلبة الوافدين بالجامعات فى الإدارة العامة لرعاية الوافدين بوزارة التعليم العالى.

ويلاحظ أن هـــذا الأساس فى التقسيم (العملاء أو الزبائن) يمكن أن يقوم عليه تقسيم آخر فرعى داخـــل كل وحدة من الوحدات حسب نوعية المستفيدين . كأن ينشأ هناك مثلا بنك للتسليف خاص بالزراع ، وآخر خاص بالصناع بل إنه من الجائز أن يجرى داخل هذين المصرفين تقسيم آخر على نحو أكثر تخصصا إذ يجوز لمصرف التسليف الزراعى أن ينشىء داخله قسم لإقراض مزارعى القطن وآخر لإقراض مزارعى الفواكه وهكذا . . . وبالنسبة للمصرف الصناعى يمكن أن ينشأ فيه قسم لإقراض صناع الحديد والصلب وآخر لإقراض صناع الغزل والنسيج وهكذا .

ولهذا التقسيم ميزة السماح بمواجهة المتطلبات المتعددة لكل مجموعة من مجموعات المستفيدين من الخدمات الإداريه .

٤ — التقسيم على أساس الإنتاج :

يعتمد هذا التقسيم على أساس ناتج النشاط أى بثمرته . وبمعنى آخر يكون طبقا لنوع الخدمة التى تقدمها المنظمة .

ومثال ذلك تقسيم الجامعة إلى كليات الحقوق والتجارة والطب والصيدلة . . . . الخ . فنشاط هـذه الكليات متماثل ، وهو بطبيعة الحال القيام بالتدريس ومواصلة البحث العلمى ولكن ناتجها يختلف ، فالأولى تنتج قانونيين ، والثانية تنتج محاسبين ، والثالثة تنتج أطباء ، والأخيرة تنتج صيادلة وهكذا

ومثال ذلك أيضا تقسيم المستشفى العام إلى أقسام متعددة ، للجراحة ، والصدر ، والأمراض العصبية والنفسية ،

ومن مزايا هذا التقسيم : —

ا — إنه يمكن من الاستخدام الأمثل للمهارات والكفايات الشخصية .

ب — الاستفادة من مزايا التخصص .

جـ — يسهل عملية الرقابة وتحديد المسئولية عن طريق قياس الناتج :

ه — التقسيم على أساس العملية :

يعتمد هذا التقسيم على تجميع كافة النشاطات التي تقسم بإتمام نوع معين من العمليات في وحدة ادارية واحدة ومثال ذلك انشاء مؤسسة عامة تتولى عمليات البناء لكل الجهاز الادارى فى الدولة .

تلك هى الأسس المختلفة التى يمكن أن يقام عليها تقسيم الجهاز الادارى إلى وحدات ادارية ، ويندر فى الواقع أن يبنى الجهاز الادارى أو المنظمة بصفة عامة على أساس واحد فقط من هذه الأسس .

فاذا نظرنا إلى الجهاز الادارى للدولة على سبيل المثال . فإننا نجد أنه بنى تقسيمه لوحداته الادارية على عدة أسس . —

ا — تقسيم على أساس الوظيفة مثل وزارة والتعليم ووزارة الصحة ووزارة المدن .

ب — تقسيم على أساس الأقليم : مثل فروع الوزارات فى وحدات الحكم المحلى .

جـ — تقسيم على أساس الناتج : مثل المؤسسة العامة للسلع الغذائية ، والمؤسسة العامة للنقل الداخلي .

د ـ تقسيم على أساس العملاء : مثل وزارة الشباب ، والادارة العامة لرعاية شئون الطلاب الوافدين .

هـ ـ تقسيم على أساس العملية : مثل أكاديمية البحث العلمي .

وإذا نظرنا لوزارة الصحة بأعتبارها وحدة فرعية من وحدات الجهاز الادارى فى الدولة فاننا نجد الأسس الآتية التقسيم : ـ

ا ـ تقسم على أساس إقليمى أو جغرافى : ذلك أن المقر الرئيسى للوزارة بالقاهرة ويتبعها فروع منتشرة بالمحافظات والمدن والقرى .

ب ـ تقسيم على أساس العملاء أو الزبائن : ذلك أن الوزارة يتبعها مستشفيات خاصة بمرضى العيون، وغيرها خاصة بمرضى السرطان ، وغيرها خاصة بمرضى الشلل .. الخ

حـ ـ تقسيم على أساس الانتاج : ذلك أن الوزاره يتبعها معامل لانتاج الادوية ، وأخرى لإنتاج الآلات والانابيب .. الخ

وإذا نظرنا إلى جامعة الاسكندرية بأعتبارها هيئة عامة (وحدة إدارية مستقلة) فإننا نجد أيضا الأسس الآتية التقسيم : ـ

(ا) تقسيم على أساس الوظيفة : مثل إدارة شئون أعضاء هيئه التدريس ، ادارة شئون العاملين , ادارة الحسابات ، ادارة العلاقات العامة .

(ب) تقسيم على أساس الاقليم . مثل فرع جامعة الاسكندرية ببيروت .

(ج) تقسيم على أساس العملاء أو المستفيدين : مثل نادى أعضاء هيئة التدريس ونادى العاملين بالجامعة .

(د) تقسيم على أساس الناتج : مثل المعاهد والكليات المختلفة التي تتكون منها الجامعة .

(هـ) تقسيم على أساس العملية : مثل ورش المستشفيات وأقسام التصوير والنسخ بالجامعة .

تقسيم الجهاز الأدارى المركزى فى الدولة :

يقوم هذا التقسيم بصفة عامة على الأساسيين الآتيين :-

١ - على أساس الوظيفة : ونتيجته الوزارات .

٢ - على أساس الأقليم : ونتيجته الفروع .

١ - الوزارة هى قسم يضم نشاطات متعددة يتصل بعضها بالبعض الآخر وترتبط برباط وثيق فيما بينها ، الأمر الذى يجعل من الملائم تجميعها فى وزارة واحدة . وهذه النشاطات التى تقوم بها الوزارة لا يشترط فيها التماثل ولكنها يجب على الأقل أن تكون مترابطة . مثال ذلك : تجميع كافة الجامعات والمعاهد العليا فى وزاره التعليم العالى ، وتجميع الأمور المتعلقة بالأمن كالمباحث الجنائية والهجرة والجوازات وحماية الآداب والأحداث وشئون المرور فى وزارة الداخليـة . ويرأس الوزارة وزير يتولى شئون الأشراف على جميع أعمال الوزارة ليضمن اداء متناسقا وفعالا .

وليس هنـــاك عدد ثابت للوزاوات اذ قد يزيد عددها بانشاء وزارات جديدة ، وقد ينقص عددها بالغاء وزارات موجودة أو بادمجها فى وزارات أخـــرى .

وعادة يكون المركز الرئيسى للوزاره فى العاصمة ولـكنه قد يقع استثناء فى مكان آخر . مثال ذلك وجود وزاره السد العالى اثناء تشييده بأسوان حيث كان مقرها هو موقع العمل .

ولهذا التقسيم مزايا عدة : —

ا - أنه يتسم بالبساطة والوضوح .

ب - يسمح بتفادى الازدواج فى الاختصاصات .

جـ - يسهل مهمة تحديد السلطة والمسئولية حيث يملك الوزير - من حيث الأصل - كل السلطة داخل وزارته . كما تقع عليه كل المسئولية حيث يسأل وحده عما يدور فى أجهزة وزارته امام هيئات الدولة الدستورية .

وتقسم كل وزارة بعد ذلك إلى تقسيمات فرعية ، وتسمى هذه الأقسام الفرعية أما :-

المصلحة — الادارة العامة — المراقبة العامة — المكتب الشعبة .

الفروع : نظراً لاتساع اعمال الوزارات وانشطتها تنشىء الوزارات فروعاً لها فى المحافظات ، وتقوم هذه الفروع بتنفيذ نشاط الوزارة داخل المحافظة.

غير أنه ليس من الضرورى أن يكون لكل وزارة فروعا فى الاقاليم ، إذ قد تباشر الوزارة نشاطها فى العاصمة وحدها كوزارة الاقتصاد . وعلى أى حال فان الأمر يتوقف على طبيعة النشاط الذى تباشره كل وزارة .

ويلاحظ أنه إذا كان الوضع الغالب أن الفروع التابعة للوزارات تباشر نشاطها داخل اقليم الدولة ، إلا أن هذه الفروع قد تباشر نشاطها خارج الاقليم مثال ذلك : السفارات والقنصليات الموجودة فى الخارج .

وتختلف طبيعة السلطات والوجبات الى الفروع فى المحافظات عن تلك التى تملكها أجهزة الحكم المحلى فالفرع تسند اليه السلطات والواجبات دون مساس بمسئولية الوزارة . أما أجهزة الحكم المحلى فتنتقل اليها السلطات والواجبات . وهذا ما يفسر عدم خضوع المجالس المحلية للسلطة الرئاسية وخضوعها للسلطة الوصائية وذلك على خلاف الفروع التى تخضع للسلطة الرئاسية .

ويظل الوزير مسئولا عن نشاط الفروع . لذلك كان من الطبيعي أن تكون رقابته قوية على تصرفاتها، وهي تظهر بقوة القانون ولا تتقيد إلا بنص ، وذلك على عكس رقابة الوزير على الوحدات المحلية حيث لا يكون لها نفس المدى وهي على أي حال تعتبر استثنائية لا توجد إلا بنص وفي حدوده فقط .

وتخضع فروع الوزارات الموجودة بالوحدات المحلية لرقابة مزدوجة . فهي تخضع لرقابة الجهة المركزية أي الوزارة من ناحيـــة ، وكذلك لرقابة المجالس الشعبية القائمة على مستوى المحافظة من ناحية أخرى .

ويوجد بجانب الوزارات وفروعها :-

١ — وحدات الادارة المحلية (المحافظات – المدن — القرى) .

٢ — الهيئات العامة وهي وفقا للقانون رقم ٦١ لسنة ١٩٦٣ شخص من أشخاص القانون العام .

٣ — المؤسسات العامة وما يتبعها من شركات القطاع العام . (وقد ألغيت المؤسسات العامة بالقانون رقم ١١١ لسنة ١٩٧٥) ، ويجرى الآن تصفيتهـا أما بتحويلها إلى شركات أو أدماجها في شركات قائمة وذلك إذا كانت هذه المؤسسات تباشر نشاطا اقتصاديا بنفسها . أما بالنسبة للمؤسسات التي كانت تقوم بوظيفة الاشراف على كل ما كان يتبعها من شركات فقد حل محلهـــا في مباشرة هـذا الاختصاص أجهزة جديدة تسمى « بالقطاعات » .

أنواع الوحدات الادارية :

درج معظم كتاب الادارة العامة على التمييز بين ثلاثة أنواع من الوحدات الادارية ، وذلك من حيث نوع الخدمة التي تؤديها ، وهي :-

أ ـ الوحدات التنفيذية أو الأصلية .

ب ـ الوحدات الفنية المساعدة أو المعاونة .

ج ـ الوحدات الاستشارية .

ونحن نوافق البعض من الفقه فؤاد العطار في عدم تأييد هذا التقسيم على إطلاقه ، ذلك أن الوحدة الاستشارية هي في الحقيقة والواقع نوع من أنواع الوحدات المساعدة التي تسهم مع غيرها في معاونة الوحدات التنفيذية أو الأصلية في النهوض بوجباتها . فهي تقدم لهذه الوحدات الأخيرة المشهوره الفنية وهو نوع من الخدمة على أي حال .

لذلك نرى أن هناك نوعين فقط من الوحدات الأدارية من حيث نوعية الخدمة التي تؤديها وهما :ـ

١ ـ الوحدات التنفيذية أو الأصلية .

٢ ـ الوحدات المساعدة ، أو المعاونة ، بوضع بدلا منها وتنقسم إلى وحدات مساعدة عامة ووحدات مساعدة استشارية .

أولا . الوحدات التنفيذية الرئيسية :

نعني بها الوحدات الأدارية التي يناط بها تنفيذ المهام الملقاه على عاتق السلطة التنفيذية وتتسم هذه المهام بأنها تشبع حاجات عامة جماعية سواء أكانت لصالح الجمهور كافة كالدفاع ، أو لجزء منهم فقط كالطلاب بالنسبة للتعليم .

والصورة التقليدية لهذه الوحدات تتمثل أساسا في الوزارات حيث تقوم

كل وزارة بمهمة أساسية ومتميزة من مهام الدولة ، ولذلك كان هناك وزارة لشئون التعليم وأخرى لشئون الصحة وثالثة لشئون الدفاع ... الخ .

وقد أدى اتساع نشاط الدولة فى الوقت الحديث كما سبق وذكرنا إلى زيادة عدد الوزارات وتعقد أنشطتها . الأمر الذى أدى إلى تقسيم هذه الوحدات الرئيسية إلى أدارات أو فروع مختلفة فى الأقاليم . ومثال ذلك تقسيم وزارة التربية والتعليم إلى أدارات لكل من التعليم الابتدائى والاعدادى والثانوى والمهنى بجميع المحافظات ، كما قد تحقق التخفيف من مهام هذه الوحدات المركزية بانشاء وحدات أخرى مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية سواء أكانت هذه الوحدات مرفقية كالهيئات العامة والمؤسسات العامة ، أو محلية أى أقليمية مثل المحافظات والمدن والقرى

وعلى ذلك فالوحدات التنفيذية أو الأصلية تشمل الوزارات ـ الادارات والفروع التابعة لها ـ الهيئات العامة والمؤسسات العامة وما يتبعها من شركات ـ فى نظرنا ـ والوحدات المحلية (المحافظات ـ المدن ـ القرى) .

ثانيا : الوحدات المساعدة أو المعاونة :

ذكرنا فيما سبق أنه قد ترتب على ظهور المذاهب الاقتصادية والاجتماعية وانتشارها فى العصر الحديث أتساع وظيفة الدولة حتى شملت جميع المجالات ومنها المجال الاقتصادى والمجال الاجتماعى . وقد ترتب على وجود هذه الظاهرة أن ازدادت عدد الوحدات الادارية الرئيسية وتشعبت أنشطتها وتعقدت ، لذلك لجأت هذه الوحدات إلى الاستعانة فى القيام بوظائفها بمجموعة من الوحدات المساعدة أو المعاونة .

ويتولى البعض من هذه الوحدات المساعدة اعداد بعض الخدمات أو القيام ببعض الأعمال التي لا تتصل أتصالا وثيقا بنشاط الوحدات الأصلية ، ويتولى بعضها الآخر تزويد الوحدات الأصلية بما تحتاج اليه من آراء فنية أو أستشارية لذلك قسمنا الوحدات المساعدة إلى نوعين من حيث نوع الخدمة التي تقدمها للوحدات الأصلية :-

أ) الوحدات المساعدة العاملة ، ب) الوحدات المساعدة الاستشارية .

أ) الوحدات المساعدة العاملة :

هي هيئات أدارية لاتقدم خدماتها مباشرة للجمهور ، وأنما تقوم بمساعدة الهيئات التنفيذية الرئيسية بنشاط ثانوي يساعد هذه الأخيرة على القيام بوظائفها الأصلية .

وهذه الهيئات المساعدة لم يتم انشاؤها الا في الوقت القريب حيث كانت الهيئات الرئيسية تقوم بالانشطة الثانوية إلى جانب قيامها بنشاطها الأساسي. فمثلا وزارة الزراعة كانت تقوم بجانب نشاطها الاساسي الذي يتمثل في رسم السياسة الزراعية وتنمية الثروة الزراعية والحيوية للبلاد وأرشاد الفلاحين إلى أتباع الأساليب العلمية في الزراعة . . . الخ ، بأنواع أخرى من الأنشطة التي لاتتصل أتصالا وثيقا بنشاطها الأساسي ، مثل قيامها بأعمال المشتريات والمخازن والحسابات وهكذا كانت الوزارة تقوم بكافة العمليات اللازمة لنشاطها بصرف النظر عما اذا كانت هذه الأعمال تدخل في صميم نشاطها الأصلي أو كانت تساهم في نجاح الوزارة في القيام بهذا النشاط .

غير أنه قد تبين بمرور الزمن أن الوزارة تفقد جزءا كبيرا من وقتها وما لها

وجهدها فى قيامها بالأعمال الثانوية التى ليس لها صلة مباشرة بنشاطها الأصيل ، ورؤى من الأنسب والأفضل أن تتفرغ الوحدات الأصلية للقيام بنشاطها الرئيسى وأن يعهد بانجاز الأعمال الثانوية إلى جهات متخصصة تكون أقدر على القيام بها . من أجل ذلك أنشئت الوحدات المساعدة العاملة .

وهذه الوحدات المساعدة أما أن تلحق بالوزارات فيكون لكل وزارة وحدة مساعدة تقدم لها المعونة فى نطاق تخصصها . وأما أن تكون هـذه الوحدات المساعدة وحدات مستقلة قائمة بذاتها تقدم خدماتهـا على نطاق جميع الوزارات بالدولة .

وتلحق الوحدات المساعدة فى الولايات المتحدة الامريكية برئاسة الجمهورية ولذلك وجدت أدارات مركزية للمشتريات والمخازن ووحدات أخرى للمحاسبة ... الخ .

ومن أمثلة الوحدات المساعدة العاملة فى جمهورية مصر العربية ، الجهاز المركزى للمحاسبات ، الجهاز المركزى لتنظيم والادارة ، النيابة الادارية ، والرقابة الادارية ، وقد كانت هذه الوحدات ملحقة فى بادىء الأمر برئاسة الجمهورية ثم ألحقت بمقتضى الاعلان الدستورى الصادر فى ٢٧ سبتمبر ١٩٦٢ ، والدستور الصادر فى ٢٥ مارس ١٩٦٤ ، برئاسة الوزارة ، أماالدستور الحالى فلم يتضمن بيانا فى هذا الشأن .

وحسنا فعل المشرع فى الدستور الأخير ، حيث لم يتعرض للنص على تبعية الوحدات المساعدة لجهة معينة ، وبذلك يكون قد ترك امر تحديد تبعية هذه الوحدات لأى جهة رسمية ومن ثم فان المنظم يكون حرا فى الحاق هذه الوحدات بالجهة الرسمية المناسبة .

ومن التطبيقات الظاهرة للوحدات المساعدة العاملة عندنا ما نص عليه قرار وزير الخزانة رقم ١٥ لسنة ١٩٥٨ المعدل بتواريخ لاحقة بشأن أحكام توحيد الشراء فى المصالح الحكومية .

وقد خص هذا القرار بقانون مصلحة الميكانيكا والكهرباء بتصميم وتنفيذ المشروعات الجديدة الانشائية المتعلقة بالكهرباء والميكانيكا ، وتوريد ما تتطلبه هذه المشروعات من ماكينات وآلات واجهزة جديدة قطع غيار أحتياطية خاصة بها وتسليمها كاملة بجميع لوازمها للمصلحة المختصة (م ١ / ب) .

وكذلك خص للادارة العامة للقوى الميكانيكية بوزارة الأسكان والمرافق بشراء ما يلزم من أجهزة التدفئة والمراوح وجميع الجهازات الكهربائية فيما عدا اللمبات الكهربائية والتليفونات وما يماثلها (م ٢ / أ) .

وخص الادارة العامة للاملاك بوزارة الأسكان والمرافق بمعاينة ماترغب المصالح فى شرائه من المبانى ملك الأفـــراد قبل الشراء لابداء رأيها فيه (م ٣/ب) .

وقد اسند إلى مصلحة المساحة بمهمة طبع الطوابع بأنواعها من بريد ودمغة وغيرها من الطوابع ذات القيمة وبصفة عامة جميع الأوراق المدموغة ، وكذلك توريد الخرائط بأنواعهـــا والرسومات والنشرات المدرجة فى فهرس المصلحة (م ٤) .

وأسند أيضا الى المؤسسة المصرية العامة للبترول بمهمة توريد ما تنتجه من أنواع البنزين والكيروسين والسولار وزيت الديزل وغيرها من منتجاته (م٥).

وعهد إلى مصلحة الدمغ والموازين بشراء الذهب والفضة والاحجار النفيسة

وما يماثلها لجميع الوزارات والمصالح عدا مصلحة الأشغال وكذلك شراء الموازين والمكاييل والعمل على صيانتها (م ٦) .

وعهد إلى مصلحة السجون بتوريد جميع أنواع الفرش والمشايات ومماسح الأرجل (م ٨).

وخص مصلحة الطب البيطرى بشراء الحيوانات والمواشى اللازمة للوزارات الحكومية ومصالحها ما عدا وزارتى الحربية والداخلية (١٠) .

وخص وزارة الصحة العمومية بشراء الأدوية والعقاقير والأدوات الطبية والمطهرات والكيماويات والأمصال واللقاح وما يماثلها اللازمة للوزارات والمصالح التى لا توجد بها أقسام طبية أو فنية (م ١١) .

وخص وزارة الخزانة بشراء وتوريد الأصناف والأدوات المبينة بعد لوزارات الحكومة ومصالحها : - أ - الورق - ب - الآلات الكاتبة - ج - الظروف بأنوعها . (م ١٢) .

وخص مصلحه الجمارك بالتخليص على جميع الأصناف التى ترد من الخارج للمصالح الحكومية (م ١٣) .

وخص الهيئة العامة لشئون المطابع بطبع وتجليد المطبوعات بجميع أنواعها ،

وخص مصلحة الطرق والنقل البرى بإصلاح المركبات (السيارات والموتوسيكلات والدراجات) الحكومية إذا زادت جملة التكاليف على عشرين جنيها .

والذى نلاحظه أن قرار وزير الخزانة السابق قد أخضع عملية الشراء — باعتبارها تمثل نشاطا ثانويا تقوم به الوزارات بجوار عملها الفنى الأصيل لقواعد

غير أنه يلاحظ أن الوحدات التى تقدم ذكرها ، اذا كانت تعتبر وحدات مساعدة فى نطاق أحكام هذا القرار ، إلا أنها تعتبر فى نفس الوقت وحـــدات تنفيذية رئيسية بالنسبة للعمل الذى تقوم به هى نفسها .

ب - الوحدات المساعدة الاستشارية :

وهى أيضا وحدات ادارية تقوم بمعاونة الوحدات التنفيذية الرئيسية بأعداد بعض المسائل وتحضيرها وإعطاء النصح والمشورة فى شأنها .

وقد لجأت الادارة إلى انشاء هذه الوحـــدات الاستشارية نتيجة لزيادة المشكلات الادارية وتعقدها ، فتقوم هذه الوحدات بدراستها وتقديم المشورة والاقتراحات بشأنها .

وهذه الوحدات المساعدة الاستشارية إذا كانت تتفق مع الوحدات المساعدة العامة فى أن كل منها يقوم بمعاونة الوحدات التنفيذية الاصلية إلا أنهما يختلفان . ذلك أن الوحدات المساعدة العامة تصدر قرارات ملزمة تخضع لها الوحـــدات التنفيذيه ، أما الوحدات المساعدة الاستشارية فلا تعتبر قراراتها قرارات ملزمة ، وإنما مجرد توصيات أو توجيهات لا يكون لها أي صفة الزامية .

ويترتب على الصفة غير الالزامية لقرارات الوحدات المساعدة الاستشارية أنه لا يجوز للوزراء (بأعتبارهم رؤساء للوحدات التنفيذيه الأصلية) أن يحتموا وراء قرارات هذه الوحدات لنفى مسئوليتهم عن حسن سير العمل فى وزاراتهم.

وإذا كانت الوحدات المساعدة الاستشارية ليس لها من الناحية القانونية أصدار قرارات ملزمة ، وإنما مجرد توصيات أو اقـــتراحات ، فإن توصياتها واقتراحاتها تقابل من الناحية الفعلية لدى القائمين على إدارة الوحدات التنفيذيه بتقدير كبير لصدورها عن فنيين ومتخصصين فى مجال عملهم .

وهذه الوحدات الاستشارية لا يكون وجودها بالدولة أمرا الزاميا ، فقد توجد وقد لا توجد . وفى حالة وجودها فقد تلحق بالرئيس الادارى الأعلى مثل رئيس الجمهورية فى النظام الرئاسى ، أو رئيس مجلس الوزراء فى النظام البرلمانى . وقد تلحق أيضا بكل وزارة أو فرع أو بغيرهما من الوحدات الادارية الأصلية السابق ايضاحها .

ويحقق وجود هذه الوحدات المزايا التالية : -

١ - تضمن للمدير الحصول على المعلومات المناسبة والكافية فى موضوع معين .

٢ - تساعد المدير على التنبؤ بالمشكلات وتخطيط البرامج المستقبلة .

٣ - تحمى المدير من اتخاذ قرارات متسرعة والغير مدروسة الدراسة الكافية .

٤ - تحفظ للمدير وقته فيستطيع الافادة به فى موضوعات أخرى .

ومن الأمثلة البارزة للوحدات المساعدة الاستشارية فى مصر : القسم الاستشارى للفتوى والتشريع بمجلس الدولة ، المكاتب الفنية الملحقة برئاسة الجمهورية ، المجالس القومية المتخصصة كمجلس الأمن القومى ، والمجلس القومى للثقافة والعلوم والآداب ، والمجلس القومى للتعليم والتكنولوجيا . وهذه المجالس تكون تابعة لرئيس الجمهورية بقصد معاونته فى رسم السياسة العامة للدولة .

ومن أمثلة الوحدات المساعدة الاستشارية أيضا ادارات الفتوى والتحقيقات الملحقة بالوزارات ووحدات الحكم المحلى على أنواعها ، والهيئات العامة والمؤسسات العامة .

التفرقة بين الوحدات التنفيذية والوحدات المساعدة بنوعيها :

أ — تختلف الوحدات التنفيذية عن الوحدات المساعدة بنوعيها فيما يلي :-

١ — تقوم الوحدات التنفيذية الرئيسية بتحقيق الأهداف الرئيسية للمنظمة. أما الوحدات المساعدة سواء أكانت عاملة أو إستشارية فتقوم بخدمة الوحدات التنفيذية وتقديم العون لها .

٢ — الوحدات التنفيذية تقدم خدماتها للجمهور ، أما الوحدات المساعدة فلا تقدم خدماتها للجمهور . ولو أن بعضها قد يتعامل معه (الوحدات المساعدة العاملة) ولكنها تقدم خدماتها إلى الوحدات التنفيذية .

ب — تختلف الوحدات المساعدة العاملة عن الوحدات المساعدة الإستشارية فيما يلي :—

١ — الوحدات المساعدة العاملة تصدر أوامر أو قرارات ملزمة للوحدات التنفيذية ، وذلك على خلاف الوحدات المساعدة الاستشارية فليس لقراراتها صفة الإلزام وإنما يكون لها فقط صفة التوصيات والتوجيهات

٢ — الوحدات المساعدة العامله أغلب خدماتها القيام بأعمال كشراء مواد أو القيام بالصيانة أو التشييد ، أما الوحدات المساعدة الإستشارية فهي تفكر وتبحث وتخطط وتعطي مشورات وتقدم آراء ومقترحات .

٣ — الوحدات المساعدة العامله تهتم بما هو كائن فلا تهتم بما ينبغي أن يكون ولذلك فهي لا تقـــدم إقتراحات ، أما الوحدات المساعدة الإستشارية فهي

ثم بما ينبغي أن يكون فنحاول إصلاح ما هو موجود باقتراح ما نراه من تعديلات أو إصلاحات .

وفى جامعة الاسكندرية يمكن أن نرى أمثله للوحدات الادارية الثلاث : -

١ - الكليات والمعاهد وحدات تنفيذية أصلية .

٢ - إدارتا الورش والمشتريات تعتبران وحدات مساعدة عاملة .

جـ - إدارتا الفتوى والتحقيقات تعتبران وحدات مساعدة إستشارية .

علاقات السلطة

رأينا أن المنظمة غالبا ما تتكون من وحدات مختلفة ، وهـــذه الوحدات لا تعمل كل منها مستقلة عن غيرها ، وإنما تعمل مع بعضها فى تعاون وإنسجام . فالوحدات التنفيذية لابد وأن ترتبط بالوحدات المعاونة وبالأخص بالوحدات الإستشارية بكثير من العلاقات . وهذه العلاقات تسمى بعلاقات السلطة .

وهذه العلاقات ليست جميعها من نوع واحد ، إنما تختلف بإختلاف طرف كل علاقة ولذلك يقسم الفقه العلاقات التى تنشأ بين وحدات المنظمة الادارية أو داخلها إلى ثلاثة أنواع :

أولا علاقات السلطة التنفيذية أو الادارية .

ثانيا علاقات السلطة الإستشارية .

ثالثا علاقات السلطة الوظيفية .

أولا : علاقات السلطة التنفيذية أو الادارية :

وهذه العلاقات يسميها البعض بعلاقات السلطة الخطية ، وهي تفترض وجود علاقة يمثل أحد طرفيها رئيس ويمثل طرفها الآخر مرءوس . ويكون للرئيس بمقتضى هذه العلاقة حق إصدار أوامر ملزمة يأمر المرءوس بها ويقوم بتنفيذها . وعلاقات السلطة التنفيذية هذه قد تكون مباشرة كعلاقة الرئيس بمرءوسه المباشر ، وقد تكون غير مباشرة أو على درجات كعلاقة الرئيس بمرءوسيه المتتاليين .

وهذا النوع من العلاقات يفترض بطبيعة الحال وجود تدرج في المستويات داخل التنظيم الإداري ، بحيث تنساب السلطة من أعلى ما بعله إلى أسفل في سلسلة غير منقطعة تربط أعلى التنظيم بكل موقع فيه بحيث يكون للرئيس سلطة إتخاذ أوامر يلتزم بها من دونه من المرءوسين .

وتسمى وظيفة المدير الذي يكون له حق إتخاذ قرارات واجبة النفاذ بالوظيفة التنفيذيه أو الاداريه وذلك بالمقابله بالوظيفة الفنية الإستشارية

ثانيا : علاقات السلطة الاستشارية :

تثبت هذه السلطة للوحدات الاستشارية ، وهذة الوحدات لا تملك - كما سبق ورأينا - إصدار أوامر ملزمة وإنما تملك فقط تقديم النصح والمشورة للوحدات التنفيذية ، فالمستشار القانوني الجامعة في علاقته بالمدير يشغل وظيفة إستشارية إذ تقف وظيفته عند حد إسداء النصح والرأي القانوني السليم ، وهذا الرأي

لا يقيد المدير فهو ليس ملزما باتباعه حتى لو كان - فى بعض الحالات - ملزما بأخذ رأى المستشار القانونى للجامعة .

كذلك فان مدير مكتب العلاقات العامة فى علاقته بالمدير العام لشغل وظيفة إستشارية، ذلك أنه يقدم له الرأى فيما يجب أن يكون وما لا يجب أن يكون من علاقات عامة ، ويقف دوره عند هذا الحد ، وللمدير العـــام فى النهاية الحرية الكاملة فى التصرف .

وهكذا يعتبر أيضا صاحب سلطة إستشارية المكاتب التى يشكلها رئيس مجلس إدارة إحدى المؤسسات لتعاونه فى شئون التخطيط أوفى دراسة وإعداد بعض المشروعات . فهذه المكاتب تقدم فقط توصيات ليست ملزمة للرئيس ، وهى لا تكتسب صفة الإلتزام الا اذا تبناها هذا الرئيس وأخرجها الى حيز الوجود - بمقتضى سلطته التنفيذية - فى صورة أو أمر ملزمة تنسب اليه وحده دون المكاتب السابقة .

واذا كانت العلاقة بين الوحدات الإستشارية والوحدات التنفيذية هى علاقة سلطة استشارية على النحو السابق ابرازه، الا أنه يجب أن يلاحظ أن صاحب السلطة الإستشارية قد يملك سلطة تنفيذيه اذاء من يعملون معه فى وحدته الإستشارية وبمعنى آخـــر فان خط السلطة الإستشارى وخط السلطه التنفيذى قد يتعلقان بشخص واحد ولكن بصفتين متباينتين .

وتفسير ذلك أن المستشار القانونى - فى المثال السابق - وان كان صاحب سلطة استشارية قبل مدير الجامعة ، الا أنه يكون فى نفس الوقت صاحب سلطه

التنفيذية - ان كانت الوحدة تمثل جهـــازا مركبا - فى علاقته بأعضاء الادارة القانونية فنيين أو كتابيين . فهو الذى يطلب من أحدهم القيام بالمرافعه فى أحد القضايا ، ويأمر الآخر باعداد تقرير فى مسألة معينـة . وهو حينما يطالب كل ذلك يدخل مع مرءوسيه فى علاقات سلطه تنفيذيه اذيكون له حق الأمر، وعلى مرءوسيه واجب الطاعه والا تعرضوا للمساءله الادارية .

وكذلك الحال بالنسبة لمدير العلاقات العامة فهو وان كان صاحب سلطـه استشاريه قبل المدير العام ، الا أنه يملك فى ذات الوقت سلطة تنفيذية تجاه من يعملون معه فى وحدته الإستشاريه ، فهو يستطيع أن يصدر اليهم أوامر ملزمه ويكون عليهم واجب اطاعة هذه الأوامر والعمل على تنفيذها

ثالثا : علاقات السلطة الوظيفية :

تظهـر هذه العلاقات حينما يخـول صاحب سلطه تنفيذيه أو صاحب سلطـه إستشارية ، سلطـــة تنفيذية على وحدة أخرى بالمنظمة دون أن يكون رئيسا لهـــا .

لذلك يعرفها كونتز بأنها السلطة التى تفوض إلى فرد (مدير) على عمليات أو سياسات أو غير ذلك من الموضوعات التى تتعلق بنشاطات يقـوم بها أفراد فى إدارات أخرى .

وتعتبر علاقات السلطة الوظيفيـة إستثناء على القواعد العامة للتنظيم ، ذلك أنه اذا كان الوضع العادى أن يكون صلاحيات إصدار الأوامر من اختصاص الرئيس التنفيذى فى حدود وحدته الادارية، فان هذا الإستثناء يتضح فى حالتى السلطة الوظيفية على النحو التالي :

الحالة الأولى : حيث يكون لصاحب السلطة التنفيذية سلطة اصدار أوامر ملزمه لوحدة أخرى ليست مرءوسه له بطريق مباشر أو غير مباشر .

الحالة الثانيه : حيث يكون لصاحب السلطه الاستشاريه سلطة اصدار أوامر ملزمه لوحدة أخرى تقع فى خط السلطه التنفيذيه

ويبين ظهور علاقات السلطة الوظيفية أن بعض الرؤساء التنفيذيون و بعض الأقسام قد يكون لديهم نقص فى المعرفة أو الخبرة فى نواح متخصصة ، أو عدم القدره فى الإشراف على عمليات معينة ، أو عدم الأهلية للقيام ببعض الأعمال المعقـــدة . فى مثل هذه الحالات تسحب السلطة من هؤلاء الرؤساء التنفيذيين وتفوض الى مديرين آخرين على شكل سلطة وظيفية بهدف التأكد من أن أوجه النشاط سوف تنفذ بكفاية و بنجاح .

وإذا كانت السلطة الوظيفية تمنح إلى مديرين تنفيذين او مديرين إستشاريين على النحو السابق إبرازه ، فانه يلاحظ أن الحالات الأكثر أهمية والأكثر شيوعا هى تلك التى تمنح فيها هذه السلطة لمديرى الادارات الإستشارية لان هذه الادارات يعمل فيها خبراء متخصصون تتوافر لديهم المعرفة الكافية بكثير من الامور الدقيقة .

غير أنه يجب أن يلاحظ أن صاحب السلطة الاستشارية قد يمنح سلطات متباينة يباشرها على قسم إدارى أى تنفيذى ومع ذلك لا تظهر علاقات السلطة الوظيفية الا فى بعضها فقط وذلك على النحو التالى :

١ — قد يفوض الرئيس الإداري الأعلى لرئيس جهازه الفني الإستشاري سلطة

إيصال البيانات والنصائح والإرشادات مباشرة إلى المساعدين الإداريين التابعين له ، بحيث لا تكون هذه النصائح والإرشادات ملزمة لهؤلاء المساعدين ، غاية ما هنالك أنها توجه اليوم مباشرة بدلا من أن ترفع ـ كما هو الأصل ـ إلى الرئيس الأعلى ليقوم بدوره بتبليغها إلى مساعديه فى مثل هذه الحالات لا تظهر علاقات السلطة الوظيفية حيث لا يملك صاحب السلطة الإستشارية سلطة إصدار أوامر واجبة النفاذ إلى هؤلاء المديرين المساعدين .

٢ ـ قد يفوض الرئيس الإدارى الأعلى جهازه الفنى الإستشارى ليس فقط سلطة ايصال البيانات والنصائح والإرشادات إلى مساعديه الاداريين . وإنما يخول له فضلا عن ذلك القيام بالتشاور معهم حول كيفية إستخدام هذه البيانات والافادة من النصائح والارشادات . فى هذه الحالات أيضا لا يمارس الجهاز الفنى الاستشارى سلطة وظيفية . ذلك أنه لا يملك سلطة إصدار أوامر ملزمة إلى المساعدين التابعين للمدير الأعلى .

٣ ـ قد يفوض الرئيس الادارى الأعلى الرئيس جهازه الفنى الاستشارى سلطة إصدار أوامر ملزمة فى موضوعات معينة [illegible] السياسات أو الاتجاهات [illegible]

فى مثل هذه الحالات لا تقتصر مهمة الفنى الاستشارى على تزويد الأفراد

بالبيانات والنصائح والارشادات أو على التشاور معهم، وإنما تشمل أيضا مهمة الاشراف والتوجيه بالنسبة لهم عن طريق إصدار أوامر واجبة النفاذ. ومثال ذلك أن يخول الرئيس الأعلى لرئيس الجهاز الاستشارى سلطة إصدار أوامر فى شئون الموظفين أو الحسابات .

فى مثل هـذه الحالات تظهر علاقات السلطة الوظيفية حيث يملك المدير سلطة إصدار أوامر ملزمة بالنسبة لوحدة أخرى لا تعتبر مرءوسة له .

نطاق السلطة الوظيفية :

لم يتفق كتاب الادارة العامة على أمر قدر إتفاقهم على خطورة التوسع فى منح هـذه السلطة الوظيفية ، لذلك فهم يرون ضرورة تحديدها وجعلها قاصرة فقط على عمليات معينة أو نواح محدد من أوجه النشاط .

ويرجع السبب فى تحديد السلطة الوظيفية هو أننا لو خولنا اصاحبها ممارسة جميع سلطات المدير التنفيذى من تخطيط وتنظيم وإصدار الاوامر فى جميع الامور والتنسيق والاتصال والرقابة لكان فى ذلك سلبا واضحا لجميع اختصاصات الرئيس التنفيذى الأمر الذى يودى الى خفض الروح المعنوية عنده واهدارا لمركزه الأدبى داخل وحدته .

ويؤدى وجود السلطة التنفيذية ـ فضلا عن ذلك ـ الى خروج حقيقى على مبدأ وحـدة الرئاسة ، الأمر الذى يترتب عليه نشوء الاحتكاك الحتمى بين صاحب السلطة التنفيذية وصاحب السلطة الوظيفية ، ويؤدى بالتالى الى ازدواج حقيقى فى الاوامر وهو ماتأباه القواعد العامة فى التنظيم .

لكل ما تقـــدم من أسباب يجب أن تكون السلطة الوظيفية سلطة محدودة بأوجه أنشطة معينة من نشاطات المنظمة ،وأن تكون هـــذه السلطة قاصرة على حالات الضرورة القصوى والتى قد تمليها إما إعتبارات خارجية (كأن تشترط إحدى النقابات العمالية مع مؤسسة معينة ضرورة تخصيص مديرين للتعامل معها) وإما إعتبارات داخلية (كأن يكون هناك مسائل على درجة كبيرة من التعقيد مما يدعو الى ضرورة اعطاء السلطة الوظيفية الى خبير يعمل على رأس وحدة استشارية) .

ويجب فضلا عن ذلك أن تكون السلطة الوظيفية ـ عند وجودها واضحة حتى لا يثور الشك فى اخضاع بعض المسائل لسلطة المدير التنفيذى (الادارى) أو لسلطة للمدير صاحب السلطة الوظيفية .

ثالثا

تدرج السلطة الأدارية

أن أى تنظيم كبير يجب أن يشكل فى قالب هرمى أو تدرجى توزع فيه السلطات والمسئوليات على درجات مختلفة بحيث تنساب هـــذه السلطات والمسئوليات داخل التنظيم من أعلى هابطة إلى أسفل .

وقد طبق النظـام التدرجى أو الهرمى بالمعنى السابق أبرازه فى أول الأمر فى الادارات العسكرية حيث كان ـ ومايزال ـ يتم توزيع السلطة على المستويات المختلفة ؛ فيكون للقائد ـ تبعا لهـذا النظـــام ـ أن يصدر الاوامر إلى مساعديه

المباشرين من كبار الضباط ، ثم يقوم هؤلاء الأخيرون باصدار الأوامر التي تلزم لتنفيذ الأوامر الأولى إلى مرؤسيهم من الضباط الأقل منهم رتبة وهكذا، حتى تصل في نهاية المطاف إلى خلية الجنود الذين تنحصر مهمتهم في تنفيذها .

ويطبق اليوم هذا النظام التدرجي أو الهرمي في الادارات المدنية أذ يجرى العمل على تقسيم الموظفين إلى مستويات بحيث تختلف كل طبقة عن غيرها من حيث السلطات والمسئوليات ، وبذلك يمكن تصور بناء هيكل الجهاز الاداري كالهرم الذي تتعدد طبقاته ويكون على موظفي كل طبقة أن تتلقى الأوامر من موظفي الطبقة الأعلى حتى نصل في النهاية إلى قمة الهرم حيث يوجد الرئيس الاداري الأعلى.

وتدرج السلطة وانسيابها من أعلى إلى أسفل وسريانها في الجهاز الاداري يعتبر من أهم المقومات والركائز الأساسية لنجاح وفاعلية أي تنظيم اذ يتحقق من خلال التسلسل الرئاسي - الذي يستند إلى تدرج السلطة - السيطرة الفعالة على انجاز الأعمال وتحقيق الأهداف المطلوبة

ويترتب على تدرج السلطة الادارية على النحو السابق ابرازه تدرج آخر من حيث القيمة القانونية للتصرفات الصادرة عن موظفي الإدارة ، وذلك تبعا لاختلاف المراكز القانونية التي يشغلونها في سلم التدرج الإداري :-

ويمكن تلخيص أهم خصائص نظام التدرج الاداري فيما يلي :-

١ - شكل الهرم يتسع عند القاعدة ويضيق عند القمة .

[illegible]
٢ - يكون لكل فرد رئيس واحد فقط يتلقى منه الأوامر .
[illegible]

٣ - يتلقى الفرد دائما أوامره من آخر فى مستوى أعلى منه درجة من درجات السلم الادارى .

٤ - يتم الاتصال الرسمى بين مستويات الادارة المختلفة دون تخطى مستوى معين سواء كان الاتصال من أسفل إلى أعلى أو من أعلى إلى أسفل .

٥ - يكون لكل مدير فى مستوى معين السلطة اللازمة لانجاز الواجبات المكلف بها مع تحمله مسئولية النجاح فى هذا الاداء .

ويحقق نظام التدرج الادارى عدة فوائد :-

١ - يسمح بتفادى الازدواج فى الرئاسة وبالتالى تفادى الازدواج فى الاوامر .

٢ - يمنع من تركيز السلطة ، ويمنع تراكم الاختصاصات عند القمة أى أنه يسهل عملية لامركزية اتخاذ القرارات .

٣ - يكفل سهولة الاتصال بين وحدات الجهـــاز الادارى فى أعلى السلم الادارى وفى أسفله .

٤ - وهو فى النهاية يضمن هيمنة السلطة المركزية على الادارات والفروع فى أرجاء الدولة الموجودة .

واذا كان التدرج الادارى يقوم كما سبق وأوضحنا على أساس خضوع كل طبقة من الموظفين لما يعلوها من الطبقات ، وأن على المرءوسين واجب الخضوع

والطاعة لأوامر رؤسائهم فان التساؤل يثور عن مدى الخضوع والطاعة الواجبة على المرؤسين قبل رؤسائهم ؟

القاعدة المسلم بها فى هذا الشأن أنه يجب على المرؤس طـــاعة الأوامر والتوجيهات الصادرة اليه من رئيسه مادامت هـذه الأوامر وتلك التوجيهات فى نطاق الشرعية أى غير مخالفة للقوانين ، وعلى أى حـال ، فقد درج الفقه فى هذا الصدد على التمييز بين ثلاث حالات .-

الأولى . الأوامر المشروعـة :

وفى هذه الحالة يكون على المرؤس طـاعة الأوامر الصـادرة اليه من رئيسه وعـــدم عصيانها مادامت متفقة واحكام القانون ، وأن كان يجوز للمرؤس فى هذه الحالة أن يناقش رئيسه فى مـدى ملائمة هذه الأوامر غير أنه يشترط لذلك : ــ

١ ــ أن يكون المرؤس حسن النيه وأن يكون دافعـــه إلى ذلك تحقيق مصلحة عامة لا مصلحة شخصية .

٢ ــ أن تكون مناقشته لرئيسه متصفه بمبادىء اللياقة والأدب الوظيفى .

الثانية : الأوامر غير المشروعة :

فاذا كانت أوامر الرئيس مخالفة للقـانون أى غير مشروعة ، فان المرؤس يجد نفسه بين أحد امرين أما أن يحترم القانون فلا يطيع أوامر رئيسه . واما

ان يطيع هـذه الأوامر فيكون قد خالف القـانون . فهو اذن ازاء واجبين واجب احترام القانون ، وواجب أطاعة أوامر الرئيس . فبأ يهما يمتثل ؟

تضاربت أقوال الفقة فى هـذا الشأن وتمـايزت فذهب قول إلى وجوب أحترام القانون ومن ثم يكون على المرؤس عدم أطـاعة أوامر رئيسية غير المشروعة .

وذهب قول ثان إلى وجوب أحترام المرؤس لأوامر رئيسه حتى ولو كانت مخالفة لاحكام القانون ، وذلك ضمانا لحسن سير العمل فى الجهاز الادارى وضمان انتظامه .

وذهب قول أخير إلى وجوب طاعة الرئيس الا اذا كان عـدم الشرعية فى الأمر واضحا وجسيما وكان تنفيذ الأمر الصادر من الرئيس يترتب عليه ضرر بليغ بالمصلحة العامة .

وقد أوضحت المادة ٥٥/٢ من قانون العاملين المدنيين رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ حكم هذه الحـالة ، فنصت على أنه « لايعفى العامل من العقوبة استنادا لأمر رئيسه الا اذا ثبت أن أرتكابه للمخالفة كان تنفيذا لأمر مكتوب بذلك صادر اليه من هذا الرئيس بالرغم من تنبيهه كتابة إلى المخالفة . وفى هذه الحالة تكون المسئولية على مصدر الامر وحده » .

الثالثة اذا كان تنفيذ الأوامر يكون جريمة جنائية :

لم ينص قانون العقوبات على أعتبار الاوامر الصادرة من الرئيس الادارى سببا من أسباب الاباحة ، وعلى ذلك يمكن القول أن المرءوس لايلتزم بتنفيـذ

الأوامر الصادرة اليه من رئيسه اذا كان تنفيذها يكون جريمة جنائية . غير أنه يلاحظ أن المشرع الجنائى قد أعفى المرؤس من المسئولية الجنائية المترتبة على تنفيذ أوامر رئيسية اذا ما توافرت الشروط المنصوص عليها فى المادة ٦٣ من قانون العقوبات وهى :

١ ـ اذا أرتكب المرؤس الفعل تنفيذا لأمر صادر اليه من رئيس وجبت طاعته أو أعتقد أنها واجبة .

٢ ـ أن يكون المرؤس حسن النيه .

٣ ـ أن لاينطوى فعل المرؤس على الاجرام بشكل واضح .

رابعا

تفويض السلطة الادارية

ماهية التفويض :

يعنى تفويض « السلطة الادارية » ، أن يعهد الرئيس الأدارى بجزء من اختصاصاته التى يستمدها من القانون لأحد المديرين الآخرين فى المستويات الادنى منه . ويترتب على ذلك أنه يكون لمن فوض اليه هذه الاختصاصات أن يصدر قرارات فيما فوض فيه دون حاجة ما للرجوع إلى الرئيس المفوض .

والتفويض لايعنى أن يتخلى الرئيس الادارى عن سلطاته أو مسئولياته ، بل هو مجرد طريقة أفضل لانجاز الاعمال بسرعة وبكفاية . ويستتبع ذلك أن يكون للمفوض دائما الحق فى الغاء التفويض كما يملك أن يعدل من وعائه ضيقا أو اتساعا وذلك حسبما تقضى متطلبات العمل فى الجهاز الادارى .

وليس التفويض شكل معين يتخذه ، فهو يمكن أن يكون كتابيا ويمكن أن يكون شفهيا ، كما يمكن أن يكون مطلقا ويمكن أن يكون مقيدا بزمن معين. غير أن التفويض لايمكن بحال أن يكون كليا أى شاملا لجميع الاختصاصات الرئيسية للرئيس الادارى . فلا يجوز مثلا لوزير الزراعة بوصفه الرئيس الادارى لهذه الوحدة الادارية أن يفوض غيره في الإختصاص برسم السياسة العامة لوزارته .

مزايا التفويض ومعوقاته :

ويحقق التفويض مزايا عديدة من أهمها :-

١ - أنه يؤدى إلى الأقتصاد فى الوقت بالنسبة للرؤساء الاداريين . الأمر الذى يساعدهم على التفرغ لأهم الأمور الادارية .

٢ - يؤدى إلى رفـــع الروح المعنوية للموظفين وإلى زيادة شعورهم بالثقة فى أنفسهم .

٣ - يؤدى إلى أكتشاف العناصر القيادية من بين المرؤسين تمهيدا لتوليتهم مناصب أكبر .

ورغم ما تحققه التفويض من مزايا فان له معوقاته . اذ يلاحظ أن بعض الرؤساء الاداريين يترددون فى تفويض بعض أختصاصتهم إلى مرؤسيهم . ويرجع ذلك للاسباب الآتية :-

١ - رغبة بعض الرؤساء الاداريين فى تركيز السلطة فى أيديهم وحب الظهور بمظهر صاحب السلطان والقوة فى المنظمة .

٢ - حتى لا يعطى التفويض المرؤسين فرصة التعليم والترقى والظهور ، ثم منافسة المدير المفوض شخصيا بعد ذلك .

٣ - عدم وجود الثقة بين الرؤساء والمرؤسين .

٤ - خوف الرؤســاء الاداريين من أن يضعف مركزهم فى المنظمة اذا ما فوضوا غيرهم من مرؤسيهم فى القيام ببعض الأعمال الهامة أو البارزة .

٥ - الجهل بأحكام وقواعد التفويض .

وإذا كان كتاب الادارة العامة الامريكيون يدعون الى الاخذ بأسلوب التفويض

تحقيقا لحسن سير العمل بالجهاز الادارى ، فانهم يستثنون بعض المسائل ، فلا يحبذون التفويض فيها ، ومثال ذلك : -

- المسائل المالية .

- القرارات الكبرى المتعلقة بالتشريع داخل المنظمة وخارجها .

- اقتراح التغيير فى السياسية العامة التى تسير عليها المنظمة .

- التعيين فى الوظائف الادارية الكبرى .

- التغييرات الكبرى فى طرق العمل واجراءاته .

موجهات التفويض :

يخضع التفويض - حتى يعتبر أسلوبا لتحسين العمل الادارى - لبعض الموجهات أو التوصيات ، منها : -

١ - يجب أن يكون لدى الرئيس المفوض القدرة الفائقة على الاشراف والتوجيه والرقابة بالنسبة للاختصاصات التى فوضها لمرؤسيه ،وذلك أمر طبيعى لأن الرئيس المفوض يظل مسئولا عن تنفيذ الاختصاصات التى فوضها .

٢ - يجب أن يكون المفوض اليه قادرا على اداء الواجبات وأستخدام السلطات المفوضة ، ولذلك يجب على الرئيس عند قيامه بالتفويض أن يضع فى أعتباره مدى امكانيات المفوض اليه وخبراته ومهاراته الشخصية .

٣ - يجب أن يكون التفويض واضحا ومحددا ويستحسن أن يكون مكتوبا .

٤ - يجب أن يحدد المستوى الذى ينزل اليه التفويض أو الذى يجب أن يقف عنده بالدقة الكافية .

٥ - يجب أن يتفق التفويض مع المبادىء العامة للتنظيم ولا يتعارض معها، فلا يجوز مثلا أن يؤدى التفويض إلى تعدد الرئاسات بالنسبة للمرؤس لواحد إلا فى أضيق الحدود.

٦ - يجب أن تكون السلطة الممنوحة للمفوض اليه بالقدر اللازم فقط لانجاز الاعمال المفوض فيها لا أكثر ولا أقل، اذ لو فوضت اليه سلطه أكبر مما يحتاجه فقد يسىء أستخدامها، وإذا فوضت إليه سلطة أقل عجز عن تنفيذ الاختصاصات المفوض فيها.

آثار التفويض

للتفويض آثاره سواء بالنسبة للرئيس الادارى المفوض أو بالنسبة للمرؤس الذى فوض اليه الاختصاص.

فالنسبة للرئيس الادارى الذى فوض بعض واجباته وسلطاته فانه يظل مسئولا عن اداء المفوض اليه الواجبات والسلطات الصادر بها التفويض. فمثلا لو فوض وزير الصحة أحد وكلاء وزارته للاشراف على شئون الصحة المدرسية وعلاج الطلاب، فان هذا الوزير لا يستطيع أن يدفع مسئوليته أمام رئيس الجمهورية أو أمام مجلس الشعب عن أمور خاصة بالصحة المدرسية وعلاج الطلاب بأنه قد فوض هذه الأمور إلى وكيل الوزارة المختص. ذلك أن مسئوليته رغم التفويض تظل قائمة فالمسئولية لا تفوض. ولذلك قلنا أن التفويض يستلزم ضرورة المتابعة من جانب الرئيس المفوض كما أن لهذا الأخير حق سحب التفويض وتعديله بالاضافة أو الحذف كما أن له حق سحب القرارات الصادرة من المفوض اليه أو الغائها أو تعديلها.

أما بالنسبة للمرؤس الذى فوض اليه الاختصاص فانه يلاحظ أن التفويض

يخلق التزاما على عاتقه تجاه الرئيس الذى فوضه الاختصاص، مقتضاه انجاز العمل بالسلطة التى أعطيت له . وهكذا تنشأ مسئولية اضافية تصعد من أسفل إلى أعلى أى من المفوض اليه تجاه المفوض وهى مسئولية تتحدد على أى حال بقدر السلطة التى فوضت . تطبيقا للمبدأ المشهور « وجوب تعادل السلطة والمسئولية » .

حكم التفويض فى القانون المصرى :

يبين القانون رقم ٤٢ لسنة ١٩٦٧ أحكام التفويض ونعرض فى ايجاز لأساس التفويض وشروط صحته ، وتطبيقاته فى القانون المصرى ، ثم التفرقة بين التفويض فى الاختصاص والحلول فيه

اولا : أساس التفويض :

الأصل فى القانون الادارى المصرى — وكذلك القانون الفرنسى — أن صاحب الاختصاص (الرئيس الادارى) يلتزم بأن يمارس اختصاصاته الوظيفية بنفسه ، ولا يستطيع أن يفوض غيره من مرؤسيه فى القيام بمهامه إلا إذا أجاز ذلك المشرع صراحة . وأساس ذلك أن الموظف لا يباشر حقا وانما يمارس اختصاصا يتضمن واجبا يكون عليه بمقتضى القوانين واللوائح أن يقوم به . وترتيبا على ما سبق تكون القاعدة هى عدم التفويض والاستثناء هو التفويض إذا وجد نص يقضى بذلك، وفى حدود هذا النص فقط ، وذلك على خلاف القاعدة المعمول بها فى النظام الامريكى حيث لا يشترط وجود نص قانونى لاجازة التفويض .

ثانيا : شروط صحة التفويض :

يشترط لصحة التفويض فى القانون المصرى عدة شروط نجملها فيما يلى :

١ - وجود نص تشريعي يجيز للرئيس الاداري التفويض في بعض واجباته وسلطاته . فاذا تم تفويض دون وجود نص يبيح ذلك كان قرار التفويض مشوبا بالبطلان . وقد قضت محكمة القضاء الأداري بهذا المعنى في حكم صادر بتاريخ ١٤ مارس ١٩٥٥ حيث قررت أن « القاعدة التي أخذ بها الفقه والقضاء انه اذا نيط بسلطة من السلطات الادارية أختصاص معين بمقتضى المبادىء الدستورية أو القوانين أو اللوائح فلا يجوز لها أن تنزل عنه أو تفوض فيه إلى سلطة أو جهة أخرى ، لأن مباشرة الأختصاص عندئذ يكون واجبا قانونيا ، وليس حقا لها يجوز أن تعهد به لسواها . إلا أنه يستثنى من ذلك ما إذا كان القانون يتضمن تفويضا في الأختصاص حيث تكون مباشرة الاختصاص في هذه الحالة من الجهة المفوض اليها مستمدا مباشرة من القانون » .

٢ - أن يكون النص القانوني الآذن بالتفويض من ذات مرتبة النص الذي خول الاختصاص للأصيل نفسه . وعلى ذلك فاذا كان أختصاص الأصيل مبناه نص في القانون فان التفويض لا يكون جائزا إلا إذا سمح به نص قانوني له نفس القوة القانونية للنص السابق وكذلك إذا كان اختصاص الأصيل مبناه نص في اللائحة فان التفويض لا يكون جائزا أيضا إلا إذا سمح به نص في لائحة أخرى أو نص أعلى كنص في القانون وهكذا .

٣ - أن يصدر التفويض من سلطه مختصة قانونا بذلك ، ويترتب على ذلك أنه اذا صدر التفويض من سلطة لا تملكه قانونا كان التفويض مشوبا بالبطلان .

٤ - لا يجوز للمرؤس الذي فوض اليه الاختصاص أن يفوض غيره في القيام به . وقد قضت المحكمة الأدارية العليا بذات المعنى في حكمها الصادر في ٣ مارس ١٩٥٤ « بأن الترخيص الذي يمنح بمزاولة مهنة قباني بالحلقة انما يكون طبقا للمادة الباشرة من القانون رقم ١٤٥ لسنة ١٩٤٤ الخاص بالمجالس

البلدية والقروية من سلطة المجلس البلدى دون سواه . ولا يملك المجلس التفويض فى هذه السلطة أو التنازل عنها طالما أن القانون لم ينص على مثل هذا التفويض » .

٥ - يجب أن يكون التفويض - دائما - جزئيا ومعنى ذلك أن يقتصر التفويض على جزء فقط من أختصاصات المفوض أما إذا حدث وكان التفويض شاملا لجميع اختصاصات الرئيس المفوض كان ذلك تنازلا من الرئيس عن اختصاصاته وليس تفويضا وهذا ما لا يملكه المفوض . هذا بطبيعة الحال إلا إذا كان القانون نفسه هو الذى يجيز التفويض الكامل وهو أمر نادر الحدوث .

٦ - أن تقتصر أختصاصات المفوض اليه على المسائل التى تضمنها التفويض دون سواها ، وإلا كانت تصرفات المفوض اليه خارج نطاق التفويض باطلة .

٧ - أن يكون التفويض كتابيا فلا يجوز أن يكون شفويا ، وبذات المعنى قضت محكمة القضاء الادارى فى حكم لها صادر بتاريخ ٢١ ابريل ١٩٤٩ بأنه « لا يلتفت إلى القول بصدور تفويض شفوى من مجلس الوزراء إلى وزير المالية فى شأن وقف العمل بقواعد مجلس الوزراء ، لأن مثل هذا التفويض لا يكون إلا بقرار يصدره مجلس الوزراء بالطرق المعتادة ثم يبلغه إلى وزارة المالية » .

ثالثا : تطبيقات التفويض :

حينما يلجأ المشرع لتنظيم أحكام التفويض فانه يتخذ عادة أسلوبين : -

الأول : أن ينص على أجازة التفويض فى تشريعات خاصة بمناسبة تنظيم موضوع معين . ومن أمثلة ذلك . المادة ٥٠ من القانون رقم ٥٧ لسنة ١٩٧١ (فى شأن الحكم المحلى) والتى تنص على أنه « لرئيس مجلس الوزراء أن يفوض أحد الوزراء فى مباشرة بعض اختصاصاته المنصوص عليها فى هذا القانون واللوائح الصادرة بمقتضاه » .

وكذلك ما نصت عليه المادة ٢٨ من القانون السابق والتى قضت بأن « للمحافظ أن يفوض بعض سلطاته واختصاصاته إلى مساعد المحافظ أو سكرتير المجلس التنفيذى للمحافظة وإلى رؤساء المدن والأحياء والقرى » .

وكذلك المادة ٤٩ من القانون رقم ٦١ لسنة ١٩٧١ (قانون العاملين بالقطاع العام) التى خولت رئيس مجلس الادارة أن يفوض سلطته فى توقيع جزاءات الانذار أو الخصم من المرتب أو الوقف عن العمل أو الحرمان من العلاوات أو تأجيل موعد استحقاقها إلى بعض مرؤسيه .

الثانى : أن يصدر تشريع مستقل فى شأن التفويض . ومثال ذلك : القرار بقانون رقم ٤٢ لسنة ١٩٦٧ فى شأن التفويض فى الاختصاصات .

وقد أجازت المادة الأولى من القرار بقانون سالف الذكر « لرئيس الجمهورية أن يعهد ببعض الاختصاصات المخولة له بموجب التشريعات إلى نوابه أو رئيس الوزراء أو الوزراء أو نواب الوزراء ومن فى حكمهم أو المحافظين » .

وكذلك أجازت المادة الثانية من ذات القرار « لرئيس الوزراء أن يعهد ببعض الإختصاصات المخولة له بموجب التشريعات الى نوابه أو الوزراء أو نوابهم ومن فى حكمهم من المحافظين » .

وكذلك أجازت المادة الثالثة من هذا القرار بقانون « للوزراء ومن فى حكمهم أن يعهدوا ببعض الاختصاصات المخولة لهم بموجب التشريعات إلى المحافظين أو وكلاء الوزارات ورؤساء ومديرى المصالح والادارات العامة أو رؤساء الهيئات أو المؤسسات التابعة لهم أو لغيرهم بعد الاتفاق مع الوزير المختص » .

ويثور التساؤل فى هذا الشأن عما إذا كان فى وسع الرئيس الذى فوض جزءا من اختصاصاته أن يمارسها أثناء قيام التفويض .

يميز الفقه الفرنسى فى هذا الشأن بين نوعين من التفويض . وهما تفويض السلطة أو الاختصاص ، وتفويض التوقيع . ويرتبون على ذلك -

١ - أن تفويض السلطه يحرم المفوض من ممارسه الاختصاصات التى فوضها للمفوض اليه طيلة مدة التفويض، لأن هذا النوع من التفويض يؤدى إلى نقل الاختصاصات المفوض فيها . أما تفويض التوقيع فلا يحرم المفوض من حق التوقيع بجوار المفوض اليه .

٢ - أن تفويض السلطة أو الاختصاص يوجه إلى المفوض اليه بصفته لا بشخصه، كتفويض الوزير أو المحافظ أو مدير الفرع . ويترتب على ذلك أن التفويض لا ينتهى إذا تغير شخص المفوض اليه . أما التفويض فى التوقيع فهو شخصى ومن ثم فهو ينقضى إذا ما تغير شخص المفوض أو المفوض اليه .

ويرى الفقه المصرى أن التمييز بين هذه النوعين من التفويض غير واضح عندنا ، وأن تفويض التوقيع المعروف فى فرنسا هو نوع محدود من التفويض يجب أن يتفق والقواعد العامة للتفويض ، فهو يمكن أن يكون بمثابة استثناء يرد على القاعدة وهو التفويض فى السلطه . ويرى هذا الفقه أن التفويض الذى وردت أحكامه فى القرار بقانون رقم ٤٢ لسنة ١٩٧٦ السالف الذكر هو تفويض فى السلطة أو الاختصاص . ومن ثم يمتنع على المفوض أن يمارس الاختصاص المفوض فيه طالما بقى التفويض قائما وأن كان يملك سلطة الغاء هذا التفويض كليا أو جزئيا إذا ما أراد مباشرة اختصاصه الذى فوضه من قبل .

التفويض فى الاختصاص والحلول فيه :

يعنى الحلول فى الاختصاص هو أن يتغيب صاحب الاختصاص الاصيل أو

أن يقوم به مانع يحول دون ممارسته لاختصاصاته فيحل محله فى ممارستها شخص يعينه المشرع وتكون سلطاته هى نفس سلطات الأصيل . وهذا على خلاف المفوض اليه حيث تقتصر سلطاته على ما يدخل فى نطاق التفويض من أمور وعلى الزمن المحدد لممارسة السلطة المفوضة .

والمشرع هو الذى يتولى تنظيم الحلول ، فاذا أغفل ذلك بات الحلول مستحيلا . وإذا كان الاصل أن يتولى المشرع تنظيم الحلول بالنسبة لكل وظيفة . الا أن قانون العاملين الجديد رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ — ومن قبل قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٦ عام ١٩٦٤ — قد تضمن قاعدة عامة فى هذا الشأن تطبق فى كل حالة لم يرد فيها نص خاص ، حيث قررت المادة ٢٩ منه على أنه « فى حالة غياب أحد المعينين بقرار من رئيس الجمهورية يقوم وكيله بأعباء وظيفته . فاذا لم يكن له وكيل جاز للوزير المختص ندب غيره للقيام بأعماله بشرط أن يكون من فئة معادلة أو من الفئة الأدنى مباشرة » .

وإذا كان الحال يحل محل الاصيل فى جميع اختصاصاته بقوة القانون ، فان الاصيل لا يعتبر سلطة رئاسية بالنسبة للتصرفات الصادرة من الحال مدة الحلول فاذا رأى الأصيل بعد ذلك أن تصرفات الحال كانت غير مشروعه أو غير ملائمة فعليه أن يسلك الطريق القانونى لالغاء أو تعديل هذه القرارات وذلك بالالتجاء إلى السلطة الرئاسية المشتركة أو إلى سلطة الوصاية أو إلى الجهة القضائية بحسب الأحوال . اذا القاعدة أن صاحب الاختصاص الأصيل لا يملك التعقيب على القرارات الصادرة من الحال طيلة فترة الحلول الا بالنسبة للقرارات التى يملكها الحال أصالة عن نفسه وباعتباره مرؤسا للأصيل ، لا على سبيل الحلول .

الفصل الثانى

مبادىء التنظيم

يقصد بمبادىء التنظيم مجموعة التوجيهات التى يجب إتباعها والتزامها فى تسيير شئون العمل داخل الوحدات الادارية ، وذلك بطبيعة الحال بعد الإنتهاء من عملية تكوينها .

وهذه المبادىء لا تعدو فى حقيقتها أن تكون مجرد توصيات لا تلتزم الادارة بتطبيقها حرفيا ، وان كان كتاب الادارة العامة يجمعون على أن الأخذ بها يؤدى إلى حسن أداء العمل الادارى بكفاية عالية وبأقل تكلفة ممكنة .

وإذا كان المهتمون بدراسة الإدارة العامة قد إختلفوا فيما بينهم بشأن عدد هذه المبادىء حيث يردها بعضهم إلى خمسة ، بينما يردها آخرون إلى عشرة أو إثنى عشر ، إلا أننا لا نرى — نظرا لضيق الوقت المخصص للدراسة — التعرض لهذا الخلاف النظرى المتعلق بعددها ، ونرى التعرض فقط لأهم المبادىء المجمع عليها فى هذا الشأن ، ونوجزها فى سبعة :

أولا

وحدة سلطة القيادة فى الدولة

ذكرنا فى مقدمة الدراسة كيف أدى إتساع نشاط الدولة على المستوى الأفقى وعلى المستوى الرأسى إلى تزايد عدد الوحدات الادارية التى يقع عليها عبء

تنفيـــذ السياسة العامة للدولة . ومن البديهى أن يؤدى تعدد هـذه الوحدات الى وجوب قيام سلطة قيادة واحدة تخضع لها جميع هذه الوحدات سواء أكانت مركزية أم لا مركزية .

ويحقق مبدأ وحدة سلطة القيادة فى الدولة ميزة تنسيق العمل بين الوحدات الادارية وذلك حتى لا تسير كل منها فى فلك مستقل ، فلا يتحقق الإلتقاء نحو الهدف المشترك بينها وهو تحقيق السياسة العامة للدولة بأسرها .

فوزارة التعليم إذا كان هدفها الأصيل هو السهر على نشر العلم والثقافة فى سائر أنحاء الجمهورية ، إلا أنها لا تستطيع إنجاز هذا الهدف إلا إذا تعاونت معها فى أداء هذه المهمة وزارات أخرى. فمثلا تقـــوم وزارة الصحة على رعاية شئون الطلاب الصحية ومكافحة الأمراض والأوبئة ، وتقوم وزارة الداخلية على رعاية شئون الأمن والاستقرار اللازمين لحسن سير مرفق التعليم ، وتقوم وزارة المواصلات على رعاية شئون النقـــل ، وتقوم وزارة الاسكان والتعمير بتشييد المدارس ودور البحث العلمى ودور المدن الجامعية .

ازاء هذا التشابك الظاهر بين مهام كل وزارة ومهـام الوزارات الأخرى كان لابد من وجود سلطة قيادة واحده ومركزية تتولى عملية التنسيق بين جميع الوحدات الادارية فى الدولة . هذا فضلا عن قيامها — كما سبق وذكرنا — بتحديد ورسم السياسة العامة فيها .

ويقوم بهذه المهمة فى النظام الرئاسى رئيس الجمهورية ، حيث يختص برسم السياسة العامة ويشترك الوزراء سلطة تنفيذها تحت اشرافه ، كما يقسم على كاهله

أيضا مهمة التنسيق بين جميع الوزارات وغيرها من الهيئات الادارية الموجودة في الدولة .

وإذا كانت سلطة القيادة تكمن في النظام الرئاسي في شخص رئيس الجمهورية على النحو السابق ، فانها تكمن في النظام البرلماني في مجلس الوزراء ، حيث لايكون لرئيس الجمهورية سوى سلطات إسميـــة . أما السلطات الفعلية في رسم السياسة العـامة ومتابعة تنفيذها وكذلك التنسيق بين جميع الوحدات الادرية ، فتكون لمجلس الوزراء .

وقد أخذ الدستور الحالي لجمهورية مصر العربية الصادر عام ١٩٧١ بالنظام البرلماني المطعم بالنظام الرئاسي. ذلك أن هذا الدستور قد قرر لرئيس الجمهورية سلطات فعليـــة يمارسها بالاشتراك مع الحكومة (مجلس الوزراء) في رسم السياسة العامة وتنفيذها ، ويبين ذلك مما يلي : -

١ - نصت المادة ١٣٨ من الدستور الحالي على أن « يضع رئيس الجمهورية بالاشتراك مع مجلس الوزراء السياسة العامة للدولة ويشرفان على تنفيذها على الوجه المبين في الدستور » .

٢ - كذلك نصت المادة ١٥٣ من ذات الدستور على أن « الحكومة هي الهيئة التنفيذية والإدارية العليا للدولة وتتكون الحكومة من رئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء ونوابهم ويشرف رئيس مجلس الوزراء على أعمال الحكومة » .

٣ - وقـــد حددت المادة ١٥٦ من ذات الدستور اختصاص الحكومة (مجلس الوزراء) فيما يلي : -

ا ـ الاشتراك مع رئيس الجمهورية فى وضع السياسة العامة للدولة والإشراف على تنفيذها وفقا للقوانين والقرارات الجمهورية .

ب ـ توجيه وتنسيق ومتابعة أعمال الوزارات والجهات التابعة لها والهيئات والمؤسسات العامه .

حـ ـ اصدار القرارات الادارية والتنفيذية وفقـا للقوانين والقرارات ومراقبة تنفيذها .

د ـ ملاحظة تنفيذ القوانين والمحافظة على أمن الدولة وحماية حقوق المواطنين ومصالح الدولة .

والذى يبين من مجموع هذه النصوص أن المشرع الدستورى قد جعل سلطة القيادة فى الدولة ممثلة فى رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء على السواء .

ثانيا

وحدة الرئاسة والأمر

يعنى هذا المبدأ أن تنحصر سلطة اصدار الأوامر فى نطاق منظمة معينة فى مصدر واحد ، بحيث لا يكون المرءوس داخل هذه المنظمة سوى رئيس مباشر واحد فقط يتلقى منه الأوامر .

وهذا المبدأ يختلف عن مبدأ وحدة القيادة أو التوجيه الذى يعنى ـ كما سبق

وذكرنا ـ خضوع المنظمه أو الوحدة الاداريه ككل لقادة عليا واحدة تكفل سير كافة أجزائها فى وحدة واتساق وانسجام .

ولا يعنى مبدأ وحدة الرئاسة والأمر أن تنحصر كل السلطات فى المنظمة فى فرد واحد أى إتباع أسلوب التركيز فى السلطة ، وإنما يعنى هذا المبدأ تحديد رئيس ادارى واحـــد لكل مجموعة من المرءوسين يتلقون منه الأوامر ، ويصبح هو مسئولا عن توجيه العمل بالنسبة لهؤلاء المرءوسين الذين يعملون تحت إمرته .

واحترام هذا المبدأ يضمن بلا شك وحدة الأوامر والتعليمات الصادرة الى كل مرءوس وبالتالى الى استقرار النظام ، ذلك أن الموظف يتعذر عليه أداء واجبه اذا تلقى أوامر من أكثر من جهة أى من أكثر من رئيس .

كذلك يضمن هـــذا المبدأ تحديد المسئولية ، اذ هى توجد حيث توجد السلطة وتذوب اذا ما تجزأت . فمبدأ وحدة الرئاسة اذن يمنع من تشتيت المسئولية وتركزها فى جانب الرئيس المسئول عن أداء العمل والذى خول سلطة اصدار الأوامر والقرارارت بشأنها .

ويفترض مبدأ وحدة الرئاسة والأمر احترام تسلسل المستويات عند اصدار الأوامر . فيجب أن يكون تعامل المدير الأعلى مع أحد أتباعه غير المباشرين من خلال الرؤساء المباشرين . وبمعنى آخر يجب أن لا يتخطى الرئيس الأعلى مرءوسيه المباشرين ويوجه أوامر مباشرة الى من يعملون تحت امرتهم وإلا تعرضت المنظمة لكثير من أوجه اللبس والاحتكاك ، وترتب على ذلك كثير من الحرج لكل من الرئيس والمرءوسين على حد سواء .

وفى ايضاح ذلك يقول الدكتور توفيق رمزى : « ان من سوء الادارة أن يتخطى الرئيس مرؤسه المباشر بأصدار الأوامر إلى من يقلون درجة عن هذا الرئيس المباشر، ظنا من الرئيس أن فى عمله هذا تبسيطا للاجراءات واسراعا فيها . وغالبا ماينتج الاحراج الشديد لكل من يشملهم هذا الاجراء الخاص ، من رئيس ومرؤس أدنى. فاذا فرضنا أن رئيسا فى تتبعه لعمل مرؤسه المباشر علم أن المتسبب المباشر فى تعطيل عمليه مامرؤس أدنى ، واذ فرضنا أن من فرط ميله إلى السرعة فى تنفيذ العمل أتصل مباشرة بالمرؤس الادنى مستفسرا عن سبب تعطيل العمل عنده وسببه ، فتكون النتيجة أجابة المرؤس الأدنى أما فى صورة شكوى من رئيسه المباشر ، أو فى صورة تكذيب لرئيسه الذى أدلى بمعلومات غير صحيحة ، وأما أن يكظم غيظه ويوافق رئيسه الأعلى فيما أدعاه لكى يحتفظ بعلاقاته الطيبة مع رئيسه المباشر » .

غير أنه اذا حدث - فى بعض الحالات - وأضطر الرئيس الأعلى إلى عمليه تخطى الرئيس المباشر إلى من دونه فى المرتبة ، فيجب عليه أن يحيط الرئيس المباشر علما بما أصدره من أوامر إلى المرؤسين بأسرع وقت ممكن ، وذلك حتى يتمكن الرئيس المباشر أن يتلافى الاحراج على قدر المستطاع وحتى يسير العمل سهرا طبيعيا داخل المنظمه .

واذا كان مبدأ وحدة الرئاسة والأمر من المبادىء التى يجمع على وجوب تطبيقها كل المهتمون بدراسة الادارة العامة ، الا أنه يجب أن يلاحظ أن متطلبات العمل قد تقضى بالخروج عليه ، وذلك بتقرير بعض الاستثناءات التى تتعلق بالوظائف الادارية ذات الطابع الفنى . ففى هذه الوظائف يتلقى المرؤس أوامر من رئيس فنى متخصص وذلك فيما يتعلق بكيفية اداء عمله من

الناحية الفنية ، ويتلقى أيضا أوامر من رئيس أدارى من الجهة الادارية التابع لها . ويكون على المرؤس فى هذه الحالة تنفيذ أوامر الرئيس الفنى والرئيس الادارى .

من الأمثلة العملية لذلك خضوع مديرى الحسابات فى الوزارات والمحافظات والهيئات والمؤسسات العـــامه من الناحيه الفنية لوزارة الخزانة ومن الناحية الادارية للجهات التى يعملون بها . وكذلك خضوع مراقبى ومراجعى حسابات الشركات العـامة من الناحية الفنية للجهـــاز المركزى للمحاسبات ومن الناحية الادارية للمؤسسات التى تتبعها هذه الشركات .

فى الأمثلة السابقة يكون على المرؤس تنفيذ الاوامر الصادرة اليه من الرئيس الفنى والرئيس الادارى مما قد يفتح مجالا لاحتمال التعارض بين الأوامر الصادرة من كلا الرئيسين . ويقترح المهتمون بدراسة الادارة العامة فى مثل هذه الحالات أن يحدد مصدرا واحدا يكون له سلطة حسم الخلاف بحيث لا يؤاخذ المرؤوس عند مخالفته الأمر الصادر من هذه السلطة الأخيرة .

ثالثا

وجوب تطابق نطاق الأدارة الفعلى ونطاق الأدارة الرسمى

يقصد بنطاق الادارة (أو نطاق الاشراف أو الرقابة أو التمكين كما يسميه البعض) تبيان عدد المرؤسين الذين يراجعون مباشرة مديرا أو رئيسا معينا .

ولتبيان المقصود بنطاق الادارة الفعلى ونطاق الأدارة الرسمى نقول : لو

لو أفترضنا وجود هيئه أو مؤسسة صغيرة يقوم بأدارتها شخص بمعاونة عشرة من العمال . هنا نقول أن نطاق الأداره بالنسبة للمدير هو (١٠) .

فاذا كان هذا المدير يستطيع القيام بكافة وظائف الادارة من تخطيط وتنظيم واصدار للأوامر وتنسيق واتصال ورقابة بالنسبة لهذا العدد بكفاية وفعالية ، قلنا أن نطاق الادارة الفعلي بالنسبة للمدير يطابق نطاق لادارة الرسمي .

أما اذا لم يتمكن المدير من أدارة هذا العدد لأن طاقته لاتتجاوز الا ادارة خمسة مثلا ، قلنا أن نطاق الادارة الفعلي أضيق من نطاق الادارة الرسمي .

ويستوجب حسن التنظيم أن يكون نطاق الادارة الفعلي للمدير مطابقا لنطاق الادارة الرسمي وبمعنى آخر يجب أن يكون عـــدد المرؤسين معقولا حتى يستطيع المدير الاشراف عليهم أو توجيههم توجيها حسنا وفعالا .

وتأسيسا على ماسبق يجب أن يراعى أمران بالنسبة لتحديد نطاق الأدارة :

الامر الأول : أن يكون نطاق الادارة الرسمي أوسع من نطاق الادارة الفعلي :

ومعنى ذلك أنه لا يجب أن يكون عدد المرؤسين مغالى فيه من حيث زيادة العدد ، اذ لا يستطيع رئيس الواحد أدارة عدد غير محدد من المرؤسين ، ذلك أنه كلما زاد عدد هؤلاء الاخيرون كلما زادت أعباء المديرين من حيث تكليفهم بالقيام بمهام معينة ، والاجابة على أسئلتهم ، والرد على مذكراتهم ، والتنسيق بينهم ومتابعة عملهم ورقابتهم . فاذا حدث وأصر المدير على أدارة عـدد كبير من المرؤسين شاب أدارته الارتباك وعدم القدرة على أتخاذ القرارات الرشيدة ،

لأن نطاق الادارة الرسمى يزيد على نطاق أدارته الفعلى . وفى مثـــل هـذه الحالات يتعين على المدير أن يفوض إلى مرؤسيه جزءا من أختصاصاته وسلطاته اذا كان هناك نص قانونى يسمح بذلك على نحـــو ما سبق أن أشرنا بصـدد موضوع التفويض .

الأمر الثانى : أن لايكون نطـاق الادارة الفعلى أوسع من نطـــاق الادارة الرسمى :

ومعنى ذلك أنه لايجب أن يكون عدد المرؤسين مغالى فيه من حيث ضآلة العدد ، وإلا وجد المدير نفسه فى فراغ كبير ، فضـــلا عن أن النتيجة الحتمية لذلك هى زيادة عدد المستويات بما يترتب على ذلك من مساوىء .

ولكن كيف نستطيع أن نحدد العدد المعقول من المرءوسين الذى يستطيع الرئيس الواحد أدارتهم بكفاية وفعـــالية . وبعبارة أخرى كيف نحدد نطاق الادارة المناسب ؟ !

أختلفت الآراء فى هـــذا الصدد ، وظهر نتيجة لذلك اتجاهات ثلاثة متمايزه .

الاتجاه الأول : المدرسة الكلاسيكية .

الاتجاه الثانى : مدرسة العلمية الادارية .

الاتجاه الثالث : مدرسة جريكوناس .

المدرسة الكلاسيكية :

يعتمد أصحاب هذه المدرسة لتحديد العـــدد المعقول من المرؤسين الذى يستطيع المدير أدارتهم بكفاية وفعالية ، على المشاهدة . وذلك عن طريق ملاحظة ودراسة أوضاع المديرين فى تنظيمات متقاربة وقائمة فعلا .

ولم يتفق أصحاب هـذه المدرسة حول تحديد عدد هؤلاء المرؤسين . فحددهم البعض بعدد يتراوح بين ٤ و ٨ فى المستويات العليا ، وبين ٨ و ١٥ فى المستويات الدنيا ، وحددهم البعض الاخر بين ٣ و ٤ فى المستويات العليا ، و بين ٣٠ و ٤٠ فى المستويات الدنيا . . . الخ .

فهذه المدرسة أذن تحاول وضع رقم محدد وثابت من المرءوسين يكون عنده نطاق الادارة فعـالا وهو مايرفضه منطق مدرسة العلمية الادارية كما سنرى .

مدرسة العملية الادارية :

يخلص أصحاب هـذه المدرسة فى أن هناك حد أقصى لعدد المرءوسين الذى يستطيع مدير واحد الاشراف عليهم أشرافا فعالا . غير أن تحديد هذا العـدد يتوقف على عدة عوامل ومتغيرات يرجـع بعضها إلى المدير نفسه ، ويرجع بعضها الاخر إلى مدى نطاق الاتصالات بين المدير ومرؤوسيه .

فبالنسبة للعوامل التى ترجع إلى المدير نفسه فهى تكمن فى مدى القدرات الشخصية التى يتحلى بهـا والتى تتمثل فى نطاق الوقت ونطاق الانتباه ، ونطاق الشخصية ، ونطـاق الطاقة ، ونطاق المعرفة .

فبالنسبة لنطـاق الوقت يجب على المدير ان يعنى بتنظيم وقته حتى يحسن الاستفادة منه فهو لاشك وقت محدود .

والمدير نطاق أنتباه محدد . ويقصد بنطاق الانتبـاه مجموعة البنود التى يستطيع الذهن الاهتمام بها فى وقت واحـد ، ومدى الوقت الذى يستطيع فيه التركيز على كل بند منها .

أما نطاق الشخصية فيتمثل فى قدرة المدير على حسن التعامل مع غيره من المرءوسين والتأثير فيهم ، وخلق ولائهم وحبهم على احترامه .

ويقصد بنطاق الطاقة مدى القدرة الجسمية والذهنية التى يستطيع المدير تقديمها فى مجال عمله .

ويقصد بنطاق المعرفة مدى احاطة المدير بنوعية الاعمال التى يقوم على ادارتها ، ولكن دون وجوب أن نتطلب من المدير أن يكون خبيرا بكل ما يتعلق بادارته . اذ سبق وذكرنا بصدد تعريفنا « للادارة » ، أنه لا يشترط حتما ان يكون التكوين المهنى للمدير متفقا مع نوع الاعمال التى يقوم بادارتها .

اما بالنسبة للعوامل التى ترجع إلى مدى نطاق الاتصالات بين المدير وغيره من المرءوسين ، فيمكن القول ـ بصفة عامة ـ أنه كلما كان المرءوسين قادرين على اداء واجباتهم دون حاجة إلى الرجوع إلى المدير بصفة مستمرة كلما قلت حاجاتهم إلى الاتصال به ، ولأمكن لنطاق الادارة ـ بطبيعة الحال ـ أن يتسع ، ويضيق بالتالى نطاق الادارة كلما زادت حاجة المرءوسين إلى الاتصال بالمدير فى الامور الهامة والتافهة . ذلك أن المدير مهما بلغت كفاءته ودرايته بأعمال الادارة لا يستطيع أن يقوم على ادارة عدد غير محدود من المرءوسين .

وقد حدد اصحاب هذه المدرسة العوامل التى تؤثر فى مدى الاتصالات بين المدير ومرءوسيه زيادة أو نقصا وبالتالى فى تحديد نطاق الادارة اتساعا أو ضيقا فى الأمور الآتية ـ

١ ـ التدريب : فالمرءوس المدرب على العمل لا يحتاج إلى الرجوع إلى

رئيسه إلا فى الأمور الهامة والمعقدة ، أما غير المدرب فيحتاج دائما إلى مراجعة دائبة من رئيسه حتى فى التافه من الأمور ، وكذلك إلى أشراف ومتابعة ورقابة أكثر عمقا بالمقارنة بما يحتاجه المرءوس المدرب .

٢ — التفويض : فتفويض الاختصاصات بوضوح يمكن المرءوس المفوض اليه من القيام بها بنجاح دون إضاعة وقت رئيسه . أما اذا كانت هذه الاختصاصات غير محددة أو واضحة أو كان المرءوس الذى أسندت اليه الاختصاصات لا يستطيع القيام بها بنجاح ، فهو ما أن يعجز عن القيام بها أو يستنفذ الكثير من وقت رئيسه فى الشرح له والاشراف عليه .

٣ — التخطيط : فاذا كانت الخطة واضحة ولها برامج محكمة ومن الممكن تنفيذها وكان المرءوس واعيا باستراتيجيتها ، فلا يحتاج من رئيسه إلى وقت كبير للشرح أو التوجية .

٤ — الاتصال فاذا كان هناك نظام دقيق للاتصالات واعتمد المدير فى صلاته بالمرءوسين على التوصيات المكتوبة والمذكرات المختصرة الواضحة ، فان المرءوسين لا يحتاجون إلى مراجعة رئيسهم الا بالنسبة للمعقد من الأمور مما يحفظ لهذا الاخير وقته . وقد استحدث التطور العلمى والفنى الكثير من الوسائل الآلية التى جعلت الاتصال بين المدير ومرءسيه سريعة ودقيقة ، كالتليفون والدكتافون . . . الخ .

٥ — السياسات والقواعد والاجراءات : فاذ كانت السياسات والقواعد والاجراءات المتبعة داخل المنظمة واضحة وتتمشى مع أهداف العمل ، وكان المرءوسون متفهمين لها ، فلا يحتاج هؤلاء المرءوسون إلى وقت كبير فى توجيههم والاشراف عليهم من جانب المدير .

٦ - نسبة التغير : فثبات التنظيم واهداف الخطط يؤديان إلى أستقرار السياسات والقواعد والاجراءات ، الأمر الذى يستتبع تبسيط علاقة الرئيس بالمرءوس . لذلك يتسع نطاق الادارة فى المنظمات القديمة العهد ذات السياسات الثابتة والتقاليد المستقرة . وذلك على خلاف المنظمات حديثة النشأة .

٧ - المكان : فالمدير الذى يشرف على مرءوسه فى غرف من طابق واحد تكون مهمته أيسر فى الاشراف والرقابة عن غيره الذى يشرف على مرءوسيه المنتشرين فى طوابق متعددة أو فى أبنيه مستقلة متباعدة .

٨ - طبيعة العمل : فالعمل البسيط غير المعقد والذى يؤدى بطريقة آلية روتينية أى نمطية ، لا يستنفذ وقتا كثيرا من مديره للاشراف عليه ، فمدير وحدة مخصصة للكتابة على الآلة الكاتبة يستطيع الاشراف على عدد كبير ممن يقومون بالكتابة ، بينما لا يستطيع رئيس وحدة الشئون القانونية أو الحسابات الأشراف الا على عدد أقل .

٩ - المعدلات الموضوعيه للرقابة : اذا كلما استخدم المدير معدلات موضوعية للكشف عن أخطاء مرءوسيه وانحرافهم فى التنفيذ استطاع الاحتفاظ بوقتة ، وذلك على خلاف اعتماده على الملاحظة الشخصية أى مراقبة مرءوسيه أثناء تأدية العمل .

ويشير أصحاب هذه المدرسة إلى أنه إذا كان من الواجب حماية المدير

من خطر الإتصال الكثيرة والمتكررة . فان ذلك لا يعنى قطع الصلة بين المدير ومرءوسيه ، وذلك لما للاتصالات الشخصية من قيمة كبيرة لا يمكن إنكارها بالنسبة لبعض الموضوعات الحساسة التى يستحسن تصفيتها فى مواجهـة بين الرئيس ومرءوسيه .

كذلك يضيف أنصار هـذه المدرسة أن السمة العامة لنطاق الإدارة ، أنه يضيق كلما صعدنا نحـو قمة المنظمة ، لأن العمل فى المستويات العليا يكون له طابع ذهنى ويتصف بالتعقيد ، ويعتمد على عنصر التقدير . وذلك على خلاف العمل الذى تمارسه الادارة فى المستويات الدنيا .

خلاصة ما تقدم أن أنصار هذه المدرسة يرون أنه يتعذر وضع رقم محدد من المرءوسين يكون عنده نطاق الادارة فعالا ، إذ لا يمكن تحديد ذلك وفقا لقانون ثابت وعام التطبيق ، وإنما يختلف هذا النطاق باختلاف العوامل السابقة من منظمة إلى أخرى .

مدرسة جريكوناس :

يرى المستشار الفرنسى جريكوناس أنه كلما زاد عدد المرءوسين أدى ذلك إلى تعقد الإدارة لتشابك العلاقات التى تتضمنها ، ويرى أنه من مصلحة العمل أن يعمل المدير ما أمكنه على تقليل عدد تابعيه حتى يتمكن من حسن توجيههم والاشراف عليهم بطريقة فعالة . ولايضاح ذلك يفرق جريكوناس بين مجموعات ثلاث من العلاقات التى تنشأ بين المدير والمرءوسين أو بين المرءوسين أنفسهم : —

ا — العلاقات الفردية المباشرة . هى التى تنشأ بين المدير وكل واحد من مرءوسيه على إنفراد .

ب — العلاقات الجماعية المباشرة : هى التى تنشأ بين المدير وكل تجمع ممكن من المرءوسين أو مع أحدهم ولكن بحضور تابع أو تابعين آخرين .

حـ — العلاقات المتقاطعة « أو المتشابكة » : هى التى تنشأ عندما يتشاور المرءوسون بعضهم مع بعض سواء أكانوا على إنفراد أو فى شكل مجموعات .

ولايضاح ذلك نفترض أن المدير (بكر) له تابعان أو أكثر وليكن هما (زيد) و (على) فهنا تنشأ ثلاثة أنواع من العلاقات الفردية والجماعية والمتقاطعة .

فردية : إذا كان المدير (بكر) يتعامل مع (زيد) أو مع (على) على إنفراد هنا تنشأ أربع علاقات فردية : بكر — زيد ، زيد — بكر ، بكر — على ، على — بكر ،

جماعية : إذا كان المدير (بكر) يتعامل مع (زيد) و (على) مجتمعين باعتبارهم مجموعة ، أو مع أحدهم ولكن بحضور آخرين . وهنا أيضا تنشأ علاقات جماعية أربع : بكر — زيد وعلى ، زيد وعلى — بكر ، بكر — زيد ولكن بحضور على ، بكر — على بحضور زيد .

علاقتان متقاطعتان : هما زيد — على ، على — زيد

ويكون على الرئيس أن يهتم بهذا النوع الأخير من العلاقات (المتقاطعة)

وإن كان لا يدخل طرفا فيها ، وذلك لأهميتها حينما يسند عملا إلى كل من زيد وعلى، الأمر الذى يستلزم قدرا من التعاون بينهما.

ويتضح اختلاف هذه العلاقات . ففى العلاقات الفردية يختلف موقف زيد إذا كان يتلقى أمرا صادرا اليه من المدير بكر عن موقفه إذا كان يقدم له شكوى مثلا ، كما أن العلاقة بين المدير واحد مرءوسيه تختلف بحسب ما اذا كان الإتصال يتم على انفراد أو بحضور مرءوسين آخرين . فموقف زيد الذى يؤنبه رئيسه على انفراد يختلف عن موقفه اذا كان التأنيب يجرى أمام على أو غيره من بقية زملائه ، وهكذا .

رابعا

عدم صلاحية المجالس (اللجان) لمباشرة أعمال الإدارة التنفيذية

القاعدة المستقر عليها بين علماء الادارة العامة أن المجالس أو اللجان التى تتكون من مجموعة من الأفراد لاتصلح للقيام بالوظائف التنفيذية للإدارة والتى تتضمن سلطة البت واصدار قرارات واجبة النفاذ . ولذلك يوصى هؤلاء العلماء بأن يعهد بالقيام بهذه الأعمال الى ادارى فرد ، وتأسيسا على ذلك جرت العادة فى كثير من الدول على أن يكون على رأس كل وحدة ادارية رئيس فرد يتولى مهمة القيام بهذه الأعمال .

وقد حاول الأستاذ ليندمان حصـــر العيوب التى تشوب نظام اللجان أو المجالس فى مباشرة الأعمال التنفيذية للادارة ، فى الأمور الآتية :ـ

١ ـ أن القـرار الصادر من اللجنة لا يمثـل من حيث الواقع رأى اللجنة بكامل أعضائها بل رأى الأكثرية الحاضرة جلسات الإنعقـاد التى يسيطر عليهـا الرئيس أو القلة البارزة من أعضائها .

٢ ـ لما كان القرار الصادر من اللجنة فى نهاية المطاف ينسب الى أعضـاء اللجنة بأسرها ، فان ذلك يؤدى الى فقدان الاحساس بالمسئولية بين أعضائهـا مما يدفع الأعضاء الى التواكل واعتماد كل منهم على الآخر .

٣ ـ غالبا ما يعمل أعضاء اللجنة الى اضاعة الوقت فى المناقشات البيزنطية عديمة الجدوى.

٤ ـ تتحمل خزانة الدولة الكثير من الأموال اذا كان أعضـــاء اللجنة يتقاضون مرتبات وهذا هو الغالب فى العمل . فاذا ما أضفنا الى ذلك أن التعيين فى غالب هذه اللجان انما يتم من أجل الاغداق على بعض الشخصيات ، لاتضح أن التعيين فيها لا يعتمد على الكفاءة والخبرات والمهارات .

٥ ـ غالبا ما يشترك كبار الاداريين فى هذه اللجان ، الأمر الذى يشغلهم عن أداء مهامهم الأصلية التى كانوا بالقيام بها .

٦ ـ بطء القرارات الصادرة عنها .

٧ ـ ونود أن نضيف الى العيوب السابقة عيبا آخر يشكك فى قـــدرة المجالس أو اللجان فى مباشرة وظائف الإدارة التنفيذية وهو أنه حتى لو افترضنا

أن القرار الصادر من اللجنة لا يمثل رأى القلة البارزة من أعضائها وانما يمثل حقيقة رأى سائر أعضاء اللجنة ، فان خطر سياسة الحل الوسط — عندما تكون هناك وجهات نظر متعارضة — يكون متحققا وفى غالب الأحيان يكون الحل الوسط هو الحل الخاطىء .

وقد أفصح الأستاذ هاملتون وزير مالية الولايات المتحدة عن عيوب نظام اللجان قائلا :

«لاشك أنه من المفضل أن يوضع على رأس كل وزارة أو إدارة رجـــل واحـــد ، فان ذلك كفيل بأن يوفر فرصة أكبر للمعرفة والنشاط والاحساس بالمسئولية . فضلا عن الحماس للعمل والإنتباه إلى مقتضياته . أما اللجان فانها تشارك المجالس المكونة عن عدد كبير من الأعضاء فى مساوىء هذا التشكيل ، فقراراتها بطيئة ونشاطها أقل والمسئولية موزعة بين أعضائها ، ثم أن اللجان لن تحقق مزايا الإدارة التى يقوم بها ادارى فرد من حيث الكفاية والمعرفة ، ولن يشارك فى عضويتها أفراد من الممتازين لأن عملهم فيها لن يسمح لهم بابراز أهميتهم ومواهبهم . أما أعضاؤها فلن يبالوا بتثقيف أنفسهم لإنعدام الأسباب الدافعة إلى ذلك .

غير أن إبراز هذه العيوب لا يعنى — فى نظر علمـــاء الادارة العامة — وجوب الإقلاع عن نظام اللجان أو المجالس كلية ، بل أن هناك بعض الأعمال الإدارية يكون من المفيد أناطة القيام بها إلى هذه اللجان. ومثال هذه الأعمال :

ا — البحث عن سياسة معينة .

ب — محاولة الكشف عن خلل أو عطب فى الجهاز الادارى أو بقصـــد التوصل إلى نظام إدارى أفضل.

هـ ـ حينما يراد وضع قواعد تنظيمية عامة ، لأن وضعها يحتاج دون شك إلى بحث هادىء ومواجهة لمختلف الظروف والإفتراضات .

و ـ ممارسة السلطات التأديبية وتوقيع الجزاءات .

هـ ـ دراسة بعض القضايا التى تهم الجمهور، حيث يستبعد إحتمال التعسف والإستبداد فى معالجتها .

ولكى تستطيع هذه اللجان ممارسة الأعمال السالف ذكرها بنجاح ، يجب أن تعمل الجهة الإدارية ـ التى أنشأت اللجنة ـ على تحديد الغرض الذى أنشئت من أجله اللجان بدقة ،وأن تحدد مسئولية اللجان وسلطاتها لطريقة محكمه ، كما يجب أن تقتصر عضوية اللجان على موظفى الجهات والإدارات التى لها مصلحة جوهرية فى أعمال اللجنة ، وأن يعاد النظر فى أمرها كل مدة معينة ، فضلا عن وجوب مراعاة الدقة فى إختيار الأعضاء والرئيس الكفء ، وتفهمهم لحقيقة مهمتهم وهى أن عمل اللجنة ليس منصاة الإنتصار لرأى فريق دون آخر وإنما تحقيق هدف معين أنشئت هذه اللجان من أجل تحقيقه .

خامسا

وجوب التلازم والتعادل بين السلطة والمسئولية

من المبادىء المستقر عليها لحسن سير العمل فى الادارة العامة والإدارة الخاصة أيضا وجوب التلازم بين السلطة والمسئولية .

ويعنى هذا المبدأ وجوب إعطاء الرئيس الإدارى قدرا من السلطة يمكنه من

إنجاز أهداف المنظمة التي يقوم على إدارتها ، طالما أنه هو المسئول عن تحقيق هذه الأهداف . فالمسئولية تدور وجودا وعدما بوجود السلطة أو عدم وجودها ، فهي توجد حيث توجد السلطة وتزول بزوالها .

وإذا كانت السلطة والمسئولية يجب أن تكونا متلازمتين فانها يجب أيضا تكونا متعادلتين ومتناسبتين ، إذ لا يجب أن يسأل الموظف عن انجاز أعمال معينة كلف بها طالما أنه لم يمنح من الوسائل والسلطات القدر المعقول واللازم لإنجاز ما كلف به .

ويستتبع ذلك — كما سبق وذكرنا من قبل — أنه يجب أن يمنح الرئيس المسئول القدر المعقول من السلطة اللازم فقط لتحقيق الأهداف المرسومة دون أن يكون مغالى فيها اتساعا أو ضيقا اذ لو منح المدير سلطات أوسع من تلك التي يقتضيها تحقيق الأهداف المبتغاه لأدى ذلك الى التعسف ، فالسلطة المطلقة مفسدة مطلقة دون شك . ولو منح المدير سلطات أقل من تلك التي يستلزمها انجاز الأهداف المنشودة لأدى ذلك الى العجز عن تحقيق ما عهد اليه تحقيقه من أهداف .

سادسا

ضرورة تحديد الواجبات والمسئوليات بدقه

يعني هذا المبدأ وجوب أن يعرف كل عضو من أعضاء المنظمة مقتضيات وظيفته بدقة وحدود سلطاته ومسئولياته .

ذلك أن الجهل بهذه الأمور يؤدي — دون شك — الى الفوضى والإرتباك

فى العمل كما أنه يؤدى الى الإحتكاك بين الموظفين لنشوء حالات التنازع فى الإختصاصات ايجابا أو سلبا .

وفى هذا الشأن أوصى الخبير « سنكر » — الذى إستدعى لفحص حالة الموظفين فى جمهورية مصر العربية وإقتراح علاج للأخطاء المكتشفة — بضرورة أن يعرف كل موظف واجباته وحقوقه بشكل ظاهر ، وإقترح أن تضع كل منظمة ادارية كتيبا صغيرا تحدد فيـــه حقوق كل موظف وواجباته بعبارات بسيطة لا يشوبها غموض ، على أن يوزع هـــذا الكتيب على جميع الموظفين الموجودين بالخدمة ومن يستجد منهم فى المستقبل .

ومن الملاحظ أن تحديد مقتضيات الوظيفة يبدو أمر يسيرا كلما هبطنا إلى أسفل أى إلى قاعدة الهرم الإدارى ، ولكنه يبدوا أمرا صعبا كلما صعدنا إلى أعلى أى إلى قمة الهرم وذلك للتشابك الذى تتصف به الوظائف العليا ، ولجرأة كبار الموظفين فى الإعتداء على صلاحيات من دونهم ، لما يتصفون به من حب السيطرة والظهور ، وذلك على خلاف صغار الموظفين الذين يخشون العقاب نتيجة مساءلتهم .

سابعا

التخصص

يعنى التخصص أن يسند إلى شخص القيام بعمل واحد أو أعمال متشابهة فى طبيعتها بحيث يستطيع إتقانها أكثر من غيره بحيث يكون متفرغا لاداء هذه الأعمال بصفة مستمرة من أجل زيادة اجادتها .

، وتزداد الحاجة بطبيعة الحال الى إعمال مبدأ التخصص كلما إزدادت درجة النمو والحضارة فى المجتمع وكلما ازداد حجم الجهاز القائم على الإدارة.

ويقرر كتاب الإدارة العامة فى هذا الصدد أن الكفايه الادارية تزداد كلما ازداد التخصص فى مجال العمل بالادارة العامة . وأن هـذه القاعدة لا تعدو فى حقيقتها سوى تطبيقا لقاعدة أخرى تقضى بوجوب تقسيم العمل داخل المنظمات الإدارية . ذلك أنه ما دام العمل الإدارى يعد عملا جماعيا فمن الضرورى ـ وهو ما تقضى به المصلحة العامة ـ أن يناط بكل موظف مهمة أداء عمل واحد معين يتفرغ له ويجيد القيام به.

وقد طبق مبدأ التخصص فى بادىء الأمر فى نطاق المشروعات الخاصة ، بعد ان أكده « تايلور » . ثم ذاع تطبيقه فى مجال المصالح الحكومية .

ويشير كتاب الإدارة العامة الى أن تجاهل هـذا المبدأ يؤدى الى التضارب فى الاختصاصات . ذلك أن الإنسان ميال بطبعه الى توسيع اختصاصاته على حساب الآخرين حتى يستطيع اقناع الآخرين بأهميته وكبر حجم سلطاته .

ولذلك يقف مبدأ التخصص حائلا دون تحقيق هـذه السعادة الوهمية التى تضر بالصالح العـام . ولوقف النزعة البشرية التى تلازم بعض بنى الإنسان فى الرغبة فى الظهور بمظهر العالم أو الخبير المحيط بكل أمور الدنيا . هذا فضلا عن أنه يوفر للموظف الجهد المادى والذهنى ، لان اشاطه سوف يكون مقصورا بطبيعة الحال على عمل واحد أو أعمال ذات طبيعة متجانسة .

ويضيف كتاب الادارة العامة ، فضلا عن ذلك ، ان احترام قاعدة التخصص يحقق الفوائد الآتية : ـ

١ ـ امكان استخدام كفايات اكثر ملاءمة فى النواحى المختلفة .

٢ ـ ان التخصص فى العمل يزيد من الخبرة ، ويهيىء فرصا اكثر ملاءمة لكل من المنظمة وعمالها .

٣ ـ يساعد على استخدام الوسائل الآلية الحديثة فى الأعمال الكتابية والحسابية وبذلك تقل الحاجة إلى استخدام الايدى العاملة

الباب الثالث

القيـادة

إذا كانت الادارة تعنى، كما سبق وأشرنا ، توجيه أى جهد جماعى فى منظمة ما بقصد تحقيق أهـداف معينة ، فان حسن الادارة وتحقيق الأهداف المطلوبة بكفاية وفعالية يكون أمرا مرهونا بكفاءة القائد الذى يقوم بمهام الإدارة فهو الرأس المفكر لكل تنظيم والذى يبعث فيه من روح الحياة .

ويجمع كتاب الإدارة العامة على أن نجاح أى تنظيم إنما يتوقف على كفاءة قادته حينما يتطلب الأمر منهم إصـــدار قرارات رشيدة وفعالة فى حياة التنظيم، وما أكثر هـــذه الحالات إذ هو فى مباشرته لجميع وظائف الإدارة من تخطيط وتنظيم . . . الخ لابد وأن يصـدر قرارات يتقبلها أعضاء التنظيم طوعا واختيارا ، ويعملون على تنفيذها عن رغبة وإقناع .

لذلك تمثل القيادة الإدارية وعملية صنع القرارات من أهم الموضوعات التى يركز عليها فقهاء الإدارة العامة والتى يخصصون لبحثها مكان الصدارة فى مؤلفاتهم وابحاثهم .

ويقتضى التعرض لهذه الأمور أن نقسم هـذا الباب إلى فصلين على النحـــو التـــالى :

الفصل الاول : ماهية القيادة الإدارية

الفصل الثانى : عملية صنع القرارات

الفصل الأول

ما هى القياده الادارية

يقتضى البحث فى ماهية القيادة ، الإدارية التعرض أولا لتعريفها ثم ثانياً لانوعها ثم ثالثا السمات التى يجب توافرها فى القائد ثم اخيرا لطرق إختيار القيادة .

أولا

تعريف القياده

اختلف علماء الادارة العامة بشأن تعريف القيادة إلى إتجاهات ثلاثة متباينة .

الاتجاه الأول : يذهب إلى وجوب تعريف القيادة على أساس فكرة السلطة الرسمية ، فيرى أنصاره أن السلطة الرئاسية هى التى تمكن الرئيس الادارى من توجية الجهد الجماعى لاتباعه من أعضاء المنظمة لتحقيق أهدافها . فهذه السلطة هى أساس القيادة وهى أساس خضوع أعضاء المنظمة لارادة وتوجيه القائد خشية المسئولية والعقاب .

ويرى أن أنصار هذا الاتجاه قد غابت عن أعينهم حقيقة أساسية بل وغاية فى الأهمية ، وتكمن فى وجوب التفرقة بين القادة والسلطة . فالأخيرة ليست إلا وسيلة لتحقيق الاولى ومن ثم يجب عدم الخلط بينهما . وبمعنى آخر ان القيادة لا تعتمد أساسا على السلطة وإنما تنظر إليها كأحد أدواتها من الدرجة الثانية ،

الاتجاه الثانى : يخلص هذا الاتجاه إلى وجوب تعريف القيادة على أساس فكرة السلطة المقبولة ويرى أنصاره وجوب الربط بين القيادة وبين الرضا والخضوع والقبول الاختيارى من جانب أعضاء المنظمة لنفوذ الرئيس (القائد) .
ويضيف أنصار هذا الاتجاه أن القيادة الناجحة هى التى تعتمد على التأثير والمشاركة فى الرأى والتوجيه وكذلك على قبول المرءوسين لأوامر الرئيس على أساس من الرضا والاقتناع وشعورهم الانتماء الى هذه القيادة ، لا على أساس المساءلة والعقاب كما يرى أنصار الاتجاه الاول .

والذى نراه أن أنصار هذا الاتجاه قد نجحوا فى إبراز حقيقة هامة ولازمة فى تعريف القيادة وهى ضرورة التأثير والاقناع من جانب الرئيس الادارى لاعضاء المنظمة وحثهم عن رضا واقتناع على وجوب تحقيق الاهداف المرجوة .

غير أنه يلاحظ أن ابراز هذه الحقيقة لا يكفى لتعريف القيادة . ذلك أن التأثير فى المرءوسين واستمالتهم ليستا سوى وسيلتين فقط من وسائل القيادة ، وبالتالى فانه يعاب على هذا الاتجاه ما يعاب على الاتجاه الاول من أنه لا يجوز تعريف الشىء بوسائل تحقيقه .

الاتجاه الثالث : يجمل هذا الاتجاه فى وجوب تعريف القيادة على اساس الهدف منها والذى يكمن فى اداء الوظائف الادارية التى يؤديها القائد من توجيه وتنسيق ورقابة لعمل الآخرين .

وهذا التعريف إنما يركز على الوظيفة فقط . وبمعنى آخر فانه يهتم فقط بالهدف دون تحديد وسائل تحقيقه . لذلك فانه يعتبر تعريفا ناقصا غير شامل فلا يمكننا التعويل عليه .

غير أنه يلاحظ إن التعريف الصحيح للقيادة إنما يتطلب الجمع بين جوهر كل من الاتجاهات الثلاثة السابقة ومن ثم يجب أن نميز في تعريفنا القيادة أمرين : —

الأول : هدف القيادة من توجيه وتنسيق ورقابة على أعمال التابعين .

والآخر : الوسائل التي يتبعها القائد في تحقيق هدف القيادة والتي تتمثل بصفة أصلية في التأثير والنفوذ الذي يكون للقائد لدى أتباعه . وبصفة إحتياطية في السلطة الرسمية، وهذه يجب أن لا يمارسها القائد إلا عند الضرورة وذلك عندما لا تجدى وسائل التأثير والاستمالة في توجيه التابعين .

وتأسيسا على ما سبق ، يمكن القول بأن القيادة إنما تعني « القدرة الفائقة على توجيه وتنسيق ورقابة على الآخرين بقصد تحقيق الهدف العام للمنظمة وذلك عن طريق التأثير والنفوذ الذي يجعل المرؤوسين يتبعون قائدهم عن رضاء واقتناع أو باستعمال السلطة الرسمية عند الضرورة .

ولإيضاح هذا التعريف نرى من المفيد في هذا الشأن ابراز الحقيقتين التاليتين :

١ — التفرقة بين الرئيس الاداري (المدير) والقائد :

يختلف القائد الاداري عن الرئيس الاداري أو المدير . ذلك أن المدير قد يكون قائدا وقد لا يكون . فالرئيس الاداري إنما يعتمد أساسا على السلطة المفوضة اليه من أعلى والناتجة من مباشرته لوظيفته، وهو يكون بوضعه الرئاسي مفروضا على الجماعة التي تتبعه . أما القائد فيستمد سلطته من المجموعة ذاتها، وينتخب في

عمله على التأثير والنفوذ والاستمالة لينال رضا تابعية ورفع روحهم المعنوية. ومن ثم فلا يلجأ إلى إتباع أساليب الأوامر الادارية إلا فى الحالات التى تقتضى ذلك. هذا بينما يلجأ المدير إلى إستخدام أساليب الأوامر وإستخدام سلطة المساءلة وتوقيع الجزاءات على اتباعه. وعلى ذلك يمكن القول بان سلوك الادارى هو الذى يميز القائد الادارى عن الرئيس الادارى. فاذا كان السلوك يعتمد على قدرات الاقناع والاقناع واستعمال وسائل النفوذ والتأثير ازاء تابعيه كنا بصدد قائدا اداريا، أما اذا كان السلوك يعتمد على سلطة الأمر والنهى اعتمادا الى ممارسة سلطة الجزاء كنا بصدد رئيسا إداريا. ولا ريب أن عدم اكتساب الرئيس الادارى لصفة القائد انما يهدد المنظمة الاداريه بالخطر والعطب حيث يسودها روح الكسل والخمول واللامبالاة وتفشل الأوامر الرسمية فى اتمام الأهداف المرجوة.

٢ - القيادة الادارية ووجوب تنمية التعاون الاختيارى بين أعضاء المنظمة :

اذا كانت القيادة الادارية لا تعتمد أساسا على السلطة الرسمية واعطاء الأوامر لاتمام الأهداف المرجوة، وانما تعتمد على التأثير ورفع الروح المعنوية لأعضاء المنظمة عن طريق تنمية الرغبة القلبية لديهم لزيادة الانتاج وتحسين خدمته، فانه يلاحظ أن القيادة الادارية انما تتطلب وجوب تنمية التعاون الاختيارى بين المرؤسين. ونقصد بالتعاون الاختيارى فى هذا الصدد بث الشعور لدى المرؤسين بضرورة التعاون مع رؤسائهم عن رضا ورغبة صادقة، ويستطيع القائد تنمية هذا الشعور لديهم من النواحى الآتية : -

١ - اظهار روح الصداقة فى العمل حتى يشعر المرؤس أن رئيسه يفهمه وأنه متفهم لمشاكله،

٢ ـ مساندة المرؤسين وذلك عن طريق تقديم المعونات لهم فى حالات المصائب والكوارث حتى ولو لم يطلبوها .

٣ ـ وجوب اشراك المرؤسين فى اتخاذ القرارات الهامة حتى يشعروا بأهميتهم .

٤ ـ وجوب احترام مبدأ العدالة والمساواة بين المروسين . إذ يترتب على محاباه بعضهم فقدان الثقة لدى الآخرين .

٥ ـ التركيز على نقط القوة لدى المرؤسين بدلا من التركيز على نقط الضعف عندهم .

٦ ـ وجوب الالتجاء إلى وسيلة التفاهم دون الاعتماد على السلطة الرسمية فى تسيير الأمور داخل المنظمة .

ثانيا

أنواع القياده

يميز كتاب الادارة العامة بين نوعين أساسيين من القيادة . الأولى تسمى بالقيادة الديمقراطية والأخرى تسمى بالقيادة الاستبدادية أو التسلطية .

١ ـ القيادة الديمقراطية :

يقصد بالقيادة الديمقراطية تلك التى يقوم فيها القائد الادارى بأشراك مرؤسيه أشراكا فعليا فى اتخاذ القرارات دون أن يكتفى بطلب العون أو المساعدة منهم فى صنعها فهو (القائد) لا ينفرد بصنع هذه القرارات اعتمادا على سلطته الرئاسية وانما ينضم الى أعضاء منظمته كعضو وزميل مشارك فى

انجاز الأهداف المشتركة . وفى هذا النوع من القيادة يفضل القائد أن لا يعطى لمرؤسيه توجيهات مسبقة ، وأن أعطاهم أياها فهو لا يعطى إلا النزر اليسير منها ، هادفا من ذلك بأن تسنح لهم فرصة أكبر ومشاركة فعالة فى صنع القرارات وفى تسيير شئون المنظمة .

وتجسيدا لما سبق فان القيادة الديمقراطية تباشرة اعمالها خلال جماعية التنظيم وذلك حتى يحدث تفاعل خلاق بين سياسات التنظيم وخططه وأهدافه ، وتكون علاقات التنظيم مبنية على أساس موضوعى بحت ، سواء أكانت هذه العلاقات بين القادة وأعضاء التنظيم ، أو بين أعضاء التنظيم أنفسهم ، ولا تمارس سلطة الجزاء على أساس شخصى وأنما على أساس حقائق عقلية منطقية .

ويرى الفقه أن من أهم سمات القائد الديمقراطى أن ينظر الى شخصة على أنه منسق لأعضاء منظمته وليس كرئيس لها ، وأن يستمع إلى مقترحاتهم وأفكارهم ، وأن يعطى لهم الفرصة للتعبير عن آرائهم وموقفهم ، وأن يظهر بمظهر الممثل لهم والأمين على مصالحهم أمام المستويات الأدارية العليا لا كرئيس لهم ، ويعمل على التركيز على رفع روحهم المعنوية وعلى خلق قنوات اتصال فعالة فى التنظيم .

ب — القيادة الاستبدادية أو التسلطية :

نقصد بالقيادة الاستبدادية أو التسلطية ذلك النوع من القيادة الذى يتخذ فيها القائد قراراته بنفسه وعلى أنفراد دون مشاركة فى هذا الشأن من جانب المرؤسين ولو حتى عن طريق تقديم الآراء والمقترحات .

وعلى ذلك فان أعضاء التنظيم لا يشتركون — فى هذا النوع من القيادة — أشتراكا فعليا فى مباشرة مهام التنظيم . فالقائد هو الذى ينفرد برسم سياسة التنظيم وهو الذى يملى أساليب العمل داخله .

وفى هذا النوع من القيادة أيضا نجد أن علاقات التنظيم قد بنيت على أساس شخصى خالص ولا تمارس سلطة الجزاء ثوابا أو عقابا على أساس موضوعى .

ولا غرو فى أن القيادة الديمقراطية تفضل بكثير القيادة التسلطية أو الاستبدادية ذلك أن القيادة الديمقراطية تحقق — عن طريق مشاركة المرؤسين فى صنع القرارات — الاستفادة من جميع الكفايات والتخصصات داخل المنظمة . هذا فضلا عن أنها تدفع إلى الحماس والجدية والشعور بالثقة لدى أعضاء المنظمة . هذا فضلا عن عدم اتفاق القيادة التسلطية أو الاستبدادية مع المبادىء العلمية الحديثة للادارة .

ثالثا

سمات القائد الادارى

هل يمكن أن يكون كل رئيس ادارى قائدا إداريا ؟ أم أنه يلزم أن تتوافر سمات أو صفات معينة فى الرئيس الادارى حتى يصير قائدا ؟

تمايزت الآراء فى هذا الشأن وظهر نتيجة هذا التمايز اتجاهان مختلفان . الاول تمثله النظرية الذاتية والآخر تمثله النظرية الموقفية .

أولا : النظرية الذاتية أو نظرية الخصال :

تجمل هذه النظرية فى أن هناك سمات معينة وخصائص مشتركة يجب أن تتوافر فى الرئيس الادارى حتى يصير قائدا . ومن أنصار هذه النظرية شيستر بارنارد ، ريتشارد ويل ، كليتون وماسون ، رنسيس ليكرت .

ونعرض فيما يلي لسمات القائد عند كل منهم على التوالي : —

١ ـ شيستر بانارد : ويرى أن هناك خصائص عامه للقيادة يجب توافرها فى الشخص حتى يكون قائدا : ـ

الحيوية وقوة التحمل : وهذه الخاصية لا تختلط بخاصية الصحة الجيدة . فقد يوجد أفراد يتمتعون بصحة جيدة ولكنهم لا يتمتعون بحيوية أو قدرة كبيرة على التحمل .

ـ الحزم : أى الرغبة فى التقرير .

ـ الاقناع : أى قدرة الشخص على اقناع غيره .

ـ المسئوليه : أى الشعور بعدم الرضا عند الفشل فى تحقيق ما كان يعزم على تحقيقه .

٢ ـ ريتشارد ويل : وهو يقسم خصائص القيادة إلى مجموعتين : ـ

ا) ـ خصائص فطرية أى خصائص يجب أن تكون متـــوافرة لدى الشخص قبل أن يبدأ شغل وظيفته ، ويدخل فيها الخلق ، الذكاء ، الحدس .

ب) ـ خصائص مكتسبة أى خصائص تنمو فى الشخص بعد شغل وظيفته، وتشمل : الخبرة ، القابلية للتكييف ، المهارات الخاصة .

٣ ـ كايتون رماسون : وقد جمعـــا الخصائص التى يجب توافرها فى القائد فيما يلى : ـ

ـ ١ ـ الصحة والنشاط ـ ٢ ـ القـــدرة على تحمل المسئولية وعلى تفويضها ـ ٣ ـ الدافع أو الحافز ـ ٤ ـ الطموح ـ ٥ ـ تفتح الذهن ـ ٦ ـ المثابرة ـ ٧ ـ المبادأة ـ ٨ ـ الشجاعة ـ ٩ ـ القدرة على التنظيم ـ ١٠ ـ الاجتهاد ـ ١١ ـ القـدرة على التحليـل والتقييم ـ

١٢ - الاهتمام - ١٣ - الحساسية الاجتماعية - ١٤ - القوة - ١٥ - القدرة على الحكم على الناس - ١٦ - المعرفة الفنية - ١٧ - القدرة على التعاون ١٨ - القدرة على صنع القرارات .

٤ - رنسيس ليكرت : وهو يقسم صفات المدير الناجح الى أربع مجموعات : -

ا - من حيث علاقته بالعاملين : فيجب أن يكون متعاونا معهم غير متصف بالانانية ، ودودا ، مهتما بنجاحهم ، ديمقراطيا منصفا شريفا راغبا في مساعدة من يطلب المساعدة .

ب - من حيث نشاط المنظمة : فيجب أن يكون متحمسا له ومقدرا لاهميته .

حـ - من حيث المهارة الفنية : فيجب أن يكون مخططا ومنظما قادرا ، وأن تكون لديه القدرة على أختيار العاملين الجدد وحريصا على تدريبهم .

د - من حيث شخصيته فيجب أن تكون شخصية حسنة .

ثانيا - النظرية الموقفية :

يرى أنصار هذه النظرية أنه لا توجد هناك سمات عامة أو خصائص مشتركة للقيادة يجب توافرها في الشخص حتى يصير قائدا . ذلك أن سمات وخصائص القياده انما هي سمات وخصائص نسبية تختلف بأختلاف المواقف الادارية التي يتعرض لها كل رئيس اداري . فالمواقف المتغايرة تؤدي دون شك إلى تغاير وأختلاف في السمات التي يجب توافرها في القائد .

ويرتب انصار هذه النظرية على ما سبق أن سمات القيادة العليا تختلف عن سمات القيادة المتوسطة وكذلك عن سمات القيادة الدنيا أو المباشرة .

كذلك تختلف السمات المطلوبة فى القائد بأختلاف طبيعة العمل الذى يقوم على ادارته . فسمات القائد السياسى تختلف عن سمات القائد العسكرى أو القائد الإدارى .

وعلى ذلك فان هذه النظرية تربط الخصائص المطلوب توافرها فى القائد بالموقع أو المركز الذى يتطلب شغله ، ومجاله ، وطبيعته، والظروف المحيطة به ، وعلاقته بالمواقع القيادية الأخرى. لذلك فان القائد الإدارى الناجح فى موقع معين قد لا يصلح بالنسبة لموقع آخر وهذه ظاهرة دلت عليها المشاهدة العملية فى موقع العمل الادارى .

وفى اعتقادى أن هذه النظريه وأن كانت قد تمكنت من أظهار مدى أختلاف السمات المطلوبة فى القائد بأختلاف المواقع ، إلا أنها قد أغفلت وجود قدر من السمات العامة أو المشتركة التى يجب توافرها فى كل قائد ، وذلك على الرغم من تسليمنا بأختلاف المواقف التى يتعرض لها القادة .

وقد حاول الدكتور توفيق رمزى جمع صفات القائد الادارى الناجح فى الأمور الآتية : —

١ — أن يكون نظيف الحياة طاهرها — ٢ — أن يكون متشبعا بفكرة المسئولية الجماعية مرهف الشعور — ٣ — أن يكون ذا خلق طيب وسلوك حسن — ٤ — أن يكون عادلا منصفا فى معاملاته — ٥ — أن يكون فى صحة جيدة — ٦ — أن يكون قوى الاحتمال — ٧ — أن يكون مستبشرا متفائلا — ٨ — أن يكون قوى الاستعداد للاهتمام بالمشاكل الخاصة لمن يعملون معه — ٩ — أن يكون على مقدرة كبيرة فى اكتشاف وتقدير مميزات الآخرين وامكانياتهم ، وأن يعمل على أستغلالها ما أمكن ذلك — ١٠ — أن يتمتع

بروح الفكاهة والمرح ـ ١١ ـ أن يكون هادئا فى الازمات مسيطرا على أعصابه سريع التفكير فى أوقات الخطر .

ونرى أنه يجب أن يضاف إلى السمات السالف ذكرها سمات أخرى :ـ

١ ـ أن يكون لدى القائد استعداد طبيعى للاقناع والاقتناع وأن يبتعد قدر الطاقة عن الأسلوب التسلطى فى الادارة .

٢ ـ أن يكون قادرا على التنسيق وأحداث الترابط داخل التنظيم وأقامة نوع من الاتصالات داخل التنظيم وخارجه أى مع التنظيمات الأخرى .

٣ ـ أن يكون قادرا على اكتساب ثقة مرؤسيه والتأثير فيهم .

٤ ـ القدرة على تقديس الصالح العام وتغليبه على الصالح الخاص .

تلك هى السمات التى يجب توافرها بصفة عامة فى القائد الادارى الناجح ، ومن المسلم به أنه يندر أن يجمع إدارى واحد بين كل هذه السمات ، ولكن كلما توافرت غالبيتها فيه كلما أقتربنا نحو القائد الادارى الأمثل .

وعلى ذلك يمكن القول بأن هناك نوعين من الخصائص يجب توافرها فى القائد الادارى .

ا ـ خصائص تخصصية ترتبط بالموقع وبالموقف وبالظروف المحيطة بالعمل وهذه لا يمكن تحديدها بصورة مجردة .

ب ـ خصائص عامة يجب توافرها أو تواجد بعضها على الأقل ، أوعدم وجود خصائص مضادة لها .

ومما يثيره فقهاء الادارة العامة فى هذا الشأن تساؤلهم عن مدى التخصص

الفنى المطلوب فى القائد الادارى ، وهل يشترط أن يكون القائد الادارى محيطا بفرع التخصص الذى يقوم على ادارتة ؟

لقد سبق أن ذكرنا - بصدد تعريفنا للادارة - أنه لا يشترط حتما أن يكون التكوين المهنى للمدير متفقا مع نوع الاعمال التى يقوم على ادارتها، لذلك قلنا أن القائد العسكرى قد ينجح فى اداره مؤسسة مدنية والطبيب قد ينجح فى إداره الجامعة حيث لا يحتاج المدير فى إدارته دائما وأبدا إلى خبرته الفنية طالما أنه يستطيع الاستعانة بأهل الخبره الفنية والاجهزه الاستشارية . وأن كان الغالب أن يكون القائد ذا خبره فى نشاط أو أكثر من نشاطات منظمته . لذلك أشرنا بضروره أن يلم القائد أو الادارى الناجح بمعرفة ولو عامة ببعض العلوم كالقانون والمحاسبة والاقتصاد والاجتماع .

رابعا

طرق أختيار القادة

تختلف طرق أختيار القاده الاداريين بأختلاف النظم الادارية والظروف السائدة فى الدول . ويمكن اجمال هذه الطرق بصفة عامة فى خمسة : —

أولا : الحرية المطلقة فى الأختيار .

ثانيا : المركز الاجتماعى .

ثالثا : الانتخاب .

رابعا : التعليم والأعداد .

خامسا : الجداره .

أولا : الحرية المطلقة فى الأختيار :

تعتمد هذه الطريقة على أساس تمتع الحاكم بسلطات تقديرية ومطلقة فى أختيار القادة وذلك دون التقيد بشروط أو ضوابط موضوعية محددة . ومثال ذلك أن يختار الحاكم — ملكا أو رئيس جمهورية — كبار معاونيه الاداريين من انصاره الذين يثق فيهم لاسباب يقدرها هو دون سواه ، ومثال ذلك أيضا أن يقوم الحزب الحاكم والظافر فى المعركة الانتخابية بتعيين انصاره فى الوظائف الادارية وطرد أنصار الحزب المنافس وهو ما يسمى بنظام الغنائم .

ويعيب أتباع هذه الطريقة أنها تعتمد على العلاقات الشخصية فى أختيار القادة، الأمر الذى يهدد الجهاز الادارى بالخلل والفساد ويؤدى إلى انتشار المحسوبية والرشوة . هذا فضلا عن أغفالها للروح الديمقراطية وانتهاكها لمبدأ المساواة بين المواطنين فى تقلد الوظائف العامة . لذلك فانه يكثر أتباع هذه الطريقة فى الدول ذات النظام المطلق فى الحكم .

وإذا كانت هذه الطريقة لا تصلح فى الوقت الراهن لأختيار القادة وبصفة خاصة بالنسبة للقيادات التنفيذية والتى يغلب عليها الطابع الفنى ، إلا أنه يمكن أتباعها — بل وتتبع بالفعل — بالنسبة لأختيار القادة الاداريين الذين يغلب عليهم الطابع السياسى . لذلك فان رئيس الجمهورية يستقل فى النظام الرئاسى بأختيار الوزراء وكبار معاونيه ، ويستقل رئيس مجلس الوزراء فى النظام البرلمانى بأختيار زملائه الوزراء بعد موافقة البرلمان فى هذا الشأن .

ويستقل رئيس الجمهورية عندنا فى ظل أحكام الدستور الحالى (١٩٧١) — وكذلك الشأن فى دستور ١٩٥٦ و ١٩٦٤ — باختيار رئيس مجلس الوزراء

ونوابه وكذلك الوزراء ونوابهم . وهو يستقل أيضا بأعفائهم من مناصبهم (م ١٤١) . كذلك يستقل رئيس الجمهورية بتعيين نائب له أو أكثر ... وسحقا

تعتمد هذه الطريقة على أساس اختيار القادة الاداريين من بين الأفراد الذين ينتمون إلى طبقة اجتماعية مرموقة ذات نسب أو حسب . وقد كانت هذه الطريقة متبعة فى مصر الفرعونية حيث كان الفراعنة يقصرون شغل المناصب القيادية على الأمراء والنبلاء دون غيرهم من عامة الشعب .

ولا تزال هذه الطريقة متبعة حتى وقتنا الحاضر فى بعض الدول التى لم تصل بعد إلى حد الرقى والتمدين وحظوة فى التعليم .

وقد أشار الاستاذ جلادون إلى أن سلوك طريقه اختيار القادة على أساس المركز الاجتماعى للفرد وانتمائه لطبقة معينة قد أدى إلى خلق تقاليد إداريه معينة فى بعض الأسر حيث أعتادت هذه الأسر على أعداد بعض أفرادها للقيام بمهام الادارة والتفانى فيها .

وقد أضاف - فضلا عن ذلك - أنه على الرغم من تعارض طريقة الاختيار على أساس المركز الاجتماعى وقصر الوظائف الادارية على أسر بعينها دون سواها مع الاتجاهات الديمقراطية ، إلا أن هذه الطريقة الارستقراطية ماتزال تصر على أتباعها بعض الدول بالنسبة لبعض الوظائف المرموقة وذلك مثل الوظائف الدبلوماسية نظرا لما تتطلبه هذه الوظائف من قدرات مالية لا تتاح إلا لأبناء الطبقات الغنية ، كما

أن شاغلى هذه الوظائف يحتاجون بجوار مرتباتهم إلى مبالغ أضافية لتحمل مسئوليات ومظاهر معينة وقد كانت هذه الطريقة تتبع في مصر قبل قيام الثورة الاشتراكية بالنسبة لبعض الوظائف كوظائف السلك الدبلوماسى والوظائف القضائية .

ونرى أن طريقة إختيار القادة على أساس المركز الاجتماعى لا تتمشى مع الاتجاهات الديمقراطية الاشتراكية المعاصرة . ذلك أن هذه الاتجاهات أنما تفرض على الدولة واجب توفير فرص التعليم لجميع المواطنين . بل أن التعليم قد صار حقا من الحقوق الدستورية التى يتمتع بها جميع الافراد أيا كان المركز الاجتماعى الذى ينتمون اليه . فاذا كان الأمر كذلك فان المنطق السليم يؤدى إلى عدم قصر وظائف القيادة على طبقة معينة دون سواها . ويوجب أن يكون ذلك على أساس الجدارة والكفاءة .

ولا يقدح فى نظرنا تبرير طريقة أختيار القادة على أساس المركز الاجتماعى أن بعض الوظائف فى الدولة تحتاج إلى نفقات مالية أكبر من تلك المقررة لشاغليها، ذلك أنه يجب على الدولة أن تقرر مرتبا معقولا لكل وظيفة يتناسب والمسئوليات والاختصاصات التى يعهد بها إلى شاغلها .

ثالثا : الانتخاب :

تقوم هذه الطريقة على أساس أختيار القادة عن طريق الانتخاب . وقد عرفت هذه الطريقة فى بعض فى الادارات القديمة والحديثة على السواء. ففى القرن الخامس قبل الميلاد كان يجرى أختيار القادة فى أثينا الديمقراطية عن طريق الانتخاب ايمانا بضرورة أن يعبر الشعب عن ارادته فى إدارة شئون الدولة .

وتلجأ اليها حديثا الولايات المتحدة الامريكية لشغل بعض المنـــاصب الادارية . كما تلجأ اليها الكثير من الدول الاشتراكية لاختيار الحـــكام المحليين والقضاه . وأن كان اختيارهم أقرب إلى نظام التعيـين وذلك نظـرا لغلبـة أو سيادة الحزب الواحد .

وهذه الطريقة ما تزال متبعة فى مصر بالنسبة للعمـــد ، وكذلك بالنسبة لانتخاب عمداء الكليات بالجامعة ، إلا إذا كان عدد أعضاء هيئة التدريس الذين يشغلون وظيفة استاذ بالكلية لا يجاوز عشرة فيتولى العميد منصبه عن طريق التعيين .

ويوجه الفقه عدة انتقادات للاسلوب الانتخابى فى أختيار القاده نجملهـــا فيما يلى : —

١ — أن الفوز فى الانتخابات لا يعتمد غالبا على القدره والكفاءه والمهاره والخبره بقدر ما يعتمد على التأثير فى الناخبين أو على تأييد بعض الأفراد الذين تقتضى مصالحهم الخاصة نجاح بعض الشخصيـات .

٢ — كثيرا مايعمل القادة الفائزون فى الانتخابات على محاباه مؤيديهم الذين ناصروهم فى المعركة الانتخابية، كما يضطهدون معارضيهم وخصومهم الانتخابين

٣ — كثيرا ما تضار المصلحة العامة نتيجة محاباه القائد لبعض الجماعات على غير حق تطلعا منه للفوز فى المعركة الانتخابية القادمة بعد انتهاء مدته الحالية .

٤ — أن الانتخابات تتسم بطبيعة الحال بالدورية والتجـدد الأمر الذى يؤدى إلى فقدان عنصرى الاستقرار والاستمرار اللازمين لنجاح القائد وتفهمه لشئون عمله واتقانه .

ونحن نرى أنه إذا كان اتباع الأسلوب الانتخابى لاختيار القاده يتفق مع الديمقراطية ، وإذا كنا نميل إلى تطبيق الديمقـــراطية فى المجالين الإدارى والاقتصادى بجوار المجال السياسى ، إلا أننا يجب أن نضع فى أعتبارنا بعض الاعتبارات الواقعية والفنية التى لا تتمشى مع الاسلوب الانتخابى لاختيار القادة فى كثير من المواقع . لذلك لا نؤيد سلوك الطريق الانتخابى فى أختيار القادة فى المجال الادارى إلا بالنسبة لبعض الوظائف الادارية التى يغلب على شاغليها من القادة الصفة التمثيلية مثل الحكام المحليين كرؤساء المجالس المحليـة .

رابعا : التعليم والاعداد :

تلجأ كثير من الدول إلى هذه الطريقه فى وقتنـا الحاضر ، فنعد القـــادة الاداريين فى مدارس تعد خصيصا لهذا الغرض يتم فيها تلقين مبادىء الادارة الحسنة ، وتدريبهم على تطبيقها .

خامسا : الجدارة :

تعتمد هذه الطريقة فى أختيار القادة على أساس الجدارة أى الكفاءة ، وتعتبر هذه الطريقة أفضل الطرق وأحدثها لاختيار طبقة القـادة الاداريين ، فهـــذا النظام يضمن إختيار صفوة العناصر الصالحة للقيام باعباء الادارة فضلا عن تحقيق التكافؤ والمساواة بين طالبي شغل الوظائف القيادية فى الدولة .

ونظـام الجدارة - كأسلوب لاختيار القاده الاداريين - يختلف مفهومه فى فرنسا عنه فى الولايات المتحدة الامريكية .

فهو يقوم فى فرنسا على اساس النظرية الشخصية لترتيب الوظائف والتى تبعا

لما يمكن ترقية الاداريين على أساس الاقدمية فى الوظائف القيـادية الشاغرة .

وتبعا لهذا النظام يجب التفرقة بين التعيين والترقية فى الوظائف، فالتعيين فى الوظائف القيـادية يكون عن طريق أجراء مسابقـات عامة تكشف عن صلاحية بعض المتقدمين لشغل هذه الوظائف . أما الترقية فتتم بأحد أسلوبين يعتمد أولهما على نظام الأقدمية ، أما الثانى فيعتمد على نظام امتحانات الترقية .

وإذا كان نظام الترقية بالاقدمية مؤيدوه يدعون أن هذا النظام انما يعمل على تحقيق العدالة والمساواة بين أعضاء المنظمة الادارية ويؤمنهم على مستقبلهم داخل التنظيم . فاننا نرى أن نظام الترقية بالاختيار أفضل بكثير ، ذلك أن الشروط الواجب توافرها فى القائد لا تتوافر حتما فى جميع الرؤساء الاداريين ، فاذا ما أضفنا إلى ذلك أن القيادة هى القدرة على تحقيق أهداف الادارة بأقل تـكلفة ممكنة لوجب التسليم بأن نظام الاختيار أجدى فى أشغال الوظائف القيادية من نظام الترقية بالاقدمية . ولا يشفع فى تفضيل نظام الترقيه بالاقدمية قول مؤيديه أن هذا النظام يضمن العدالة بين العاملين ويؤمن مستقبلهم بالجهاز الادارى . ذلك أن شغل الوظائف القيادية لا يعتبر وسيلة لزيادة الأجور وأنما يعتبر وسيلة لاختيار اداريين أكفاء قادرين على تحمل اعباء الأدارة . هذا عن أنه يمكن تحقيق العدالة بين العاملين بالمنظمة الادارية عن طريق السماح لهم بالحصول على علاواتهم الدورية دون توقفها عند نهاية الربط المالى للوظيفة التى يشغلونها .

أما نظام الجدارة الأمريكى فانه يعتمد النظرية الموضوعية لترتيب الوظائف والتى تعتبر الوظيفة تبعا لها مجموعة من الواجبات والمسئوليات يجب أن تتوافر

فى شاغلها مؤهلات معينة . ولذلك فان النظام الامريكى يقرر أجراء مسابقات عامه بالنسبة للتعيين والترقية معا بحيث تعتبر الترقيات فى هذا النظـام بمثابة تعيينات جديدة .

وفى مصر ، فاننا نجد أن القانون رقم ٥٨ لسـنة ١٩٧١ قد خول لرئيس الجمهورية سلطة وضع الأحكام الخاصة بترتيب الوظائف وتوصيفهـا وترتيبها واعادة تقييمها ، وكذلك ألزم كل وحدة إدارية بأن تضع جدولا بالوظائف يتضمن وصفا تفصيليا لكل منها ، وتحديد واجبـاتها ومسئولياتها والشروط الواجب توافرها فيم يشغلها ثم ترتيبها فى أحدى المستويات الوظيفية .

واشترط القانون أن يكون التعيين فى الوظائف بامتحان ، ويكون الاختيار حسب الأسبقية الواردة بالترتيب النهائى لنتائج الامتحان . وبذلك يكون القانون قد أخذ جزئيا بنظام الجداره الامريكى فى هذا الشأن .

أما فيما يتعلق بتطبيق نظام الجدارة عند الترقية ، فقد وقف القانون موقفا وسطا حيث قسم العاملين إلى طائفتين :

الطائفة الاولى : وهى التى يبدأ ربطها بمبلغ ٨٧٦ جنيه سنويا وما يعـلوها وتكون الترقية إلى فئات هذه المجموعة بالاختيار .

الطائفة الثانية : وهى التى يبدأ ربطها بمبلغ ٦٨٤ جنيها سنـويا فأقل ، وتكون الترقية إلى فئاتها على أساس الاقدمية . على أنه يجوز للائحة التنفيـذية تخصيص نسبة معينة للترقية بالاختيار إلى هذه الفئات .

ويشترط القانون للترقية بالاختيار ، أن يكون العامل من بين الحاصلين على

بتقدير ممتاز فى السنتين الاخيرتين ، ثم من بين الحاصلين على تقدير جيد مع التقيد بالاقدمية فى ذات مرتبة الكفاية . وبالنسبة لشاغلى الوظائف التى يبدأ ربطها بمبلغ ٨٧٦ جنيها سنويا وما يعلوها يستهدى فى تحديد مرتبة كفايتهم عند الترقية بما ورد فى ملف خدمتهم وبما يبديه الرؤساء عنهم » .

ويشترط فى جميع الاحوال لترقية العامل أن يجتاز بنجاح التدريب الذى تتيحه له الوحدة التى يعمل بها ، ومع ذلك يجوز للسلطة المختصة - وبناء على اقتراح لجنة شئون العاملين ـــ اضافة ضوابط ومعايير للترقية بالاختيار بحسب ظروف وطبيعة نشاط كل وحدة .

الفصل الثانى

عملية صنع القرارات

تعتبر عملية صنع القرارات من حتميات الأمور فى الإدارة العـــامة بل والادارة الخاصة، وهذه العملية لا تعتبر وظيفة مستقلة من وظائف الإدارة وإنما تعتبر بمثابة الوسيلة أو الإداة الأساسية لممارسة جميع وظائف الإدارة من تخطيط وتنظيم وتوجيه وتنسيق ورقابة .

وإذا كانت عملية إتخاذ القرارات تعتبر عملية مستمرة ومتغلغلة فى كل الجهاز الادارى للدولة ، فانه يلاحظ أن أهمية هـــذه القرارات تتحدد بطبيعة الحال بحسب مكانة وثقل مصدرها فى الجهاز الإدارى، فلا شك أن القرارات التى يصدرها رئيس الجمهورية باعتباره الرئيس الادارى الأعلى للدولة تكون أشمل وأخطر من تلك التى يصدرها رئيس مجلس الوزراء ، والقرارات التى يتخذها هذا الأخير تكون أكثر شمولا من تلك التى يصدرها الوزراء منفردين ،وبنفس النمط يمكن القول أن القرارات التى يصدرها الوزير تكون أكثر شمولا وأبعد مدى من تلك التى يصدرها مدير الإدارة أو رئيس القسم .

وفى دراستنا لموضوع عملية صنع القرارات نعرض أولا لمعنى القرار فى علم الإدارة العـــامة ، ثم تعرض ثانيا لأنواع هذه القرارات ، ثم نعرض أخيرا للمراحل التى تمر بها عملية صنعها .

أولا

معنى القرار فى علم الإدارة العامة

لمفهوم القرار فى علم الإدارة العامة معنى يختلف عن معناه فى القانون الإدارى ، ففى القانون الإدارى يعنى القرار (العمل القانونى الصادر من جانب واحد — أى الإدارة وحدها — ويتسم بطابع السلطة العامة ،ويحدث آثارا قانونية بانشاء وضع قانونى جديد أو تعديل أو الغاء وضع قانونى قائم).

ولا يمثل إصدار هذا العمل القانونى إلا جانبا محدودا من نشاط الادارة ، إذ قد يمضى على جهة إدارية بضعة أيام دون أن تصدر قرارا فى هذا المعنى وأن أصدرته فهى لا تصدر إلا قرارات قليلة .

أما فى علم الادارة العامة فللقرار معنى أكثر شمولا وأوسع دلالة عن معناه فى القانون الادارى، فاذا رفض المدير السماح لاحد الموظفين بالانصراف قبل ميعاد الانصراف الرسمى أو كلفه بدراسة موضوع معين ، أو إعاد توزيع المكاتب على موظفيه أو رفض شراء عربة لتوصيل كبار موظفيه إلى منازلهم بعد الانتهاء من العمل . كل هذا قرارات فى علم الادارة العامة وأن كانت لا تعتبر قرارات بالمفهوم المصطلح عليه فى القانون الادارى .

وإذا كان القانون الادارى يهتم أساسا ببحث مشروعية القرار الادارى ومدى إحترامه للقواعد القانونية : فان علم الادارة العامة يهتم بعملية صنع و إتخاذ القرارات الجيدة أو الرشيدة التي تسهم فى تحقيق أهداف المنظمة .

ويمكن تعريف القرار فى علم الادارة العامة بأنه الاختيار المدرك بين البدائل المتاحة فى موقف معين ، ويتضح من هذا التعريف أن القرار فى علم الادارة العامة ركنان :

الاول : أن يكون هناك أكثر من مسلك أو طريق لمواجهة موقف معين.

وتسمى المسالك أو الطرق بالبدائل . ويكفى أن يكون هناك بديلين فقط وأن يكون الشخص ملزما بالاختيار بينهما . وذلك كالموظف الذى يخير بين الاستقالة أو إحالته للمحكمة التأديبية، أو إنهاء خدمته بغير طريق التأديبي ، فاذا لم يكن هناك غير بديل واحد أى مسلك واحد لم تكن بصدد القرار ، فالمدير عندما يرقى موظفا يوجب عليه القانون ترقيته ، أوحين يمنحه علاوة حل موعد إستحقاقها ولا يوجد ما يسمح بحرمانه منها. فان المدير لا يتخذ قرارا لأنه فى الحالتين السابقتين لا يستطيع إلا الترقية أو منح العلاوة . وذلك على خلاف ما إذا كان للمدير مكنة الترقية أو عدمها ، ومكنة منح العلاوة أو الحرمان منها . وبمعنى أعم أنه إذا كان للمدير سلطة إصدار قرار والامتناع عن إصداره ، فإنه يكون أمام المدير بديلان لابديل واحد هما إتخاذ القرار أو الامتناع عن إتخاذه .

الثانى : أن يختار الشخص ، وبادراك – بين البدائل التى يملكها .

وعلى ذلك فالقرارات تكون دائما مقصوده وليست مجرد ردود أفعال نتيجة اللاشعور ، فالتصرفات اللاشعورية أو شبه اللاشعورية لاتصدر عن دراسة أو تفكير وبالتالى لايمكن إعتبارها قرارات ، فالموظف الذى يطلب من المصلحة نقله من المركز الرئيسي الى أحد الفروع يتخذ قرارا . ولا يعتبر كذلك تناوله

فنجانا من الشاى او سيجارة فى ساعات محددة من أوقات العمل متى أصبح ذلك عادة لا يستطيع الخلاص منها أى عادة لاشعورية .

ولا نكون أيضا ازاء قرار حتى لو تعددت البدائل وكان الاختيار بينهما شعوريا ولكن تم الاختيار تحت ضغط أو اكراه . كالرئيس الذى يسمح لسكرتيرته بالانصراف قبل موعد انتهاء العمل الرسمى خشية الابلاغ عن مسلكه غير المشروع واللا أخلاق مع احدى مرؤساته فى العمل .

وعلى ذلك يفترض القرار فى علم الادارة العامة وجود أكثر من بديل يمكن سلوكه فى موقف معين ، وأن يكون للشخص حرية المفاضلة والاختيار بين هذه البدائل، أما اذا كان هناك بديل واحد أو كان تصرفه ليس مؤسسا على التفكير العقلى السليم ، أو أحاطت به ظروف قادته وحددها الى اتجاه واحد فلا نكون بصدد قرار .

ثانيا

أنواع القرارات

يمكن تقسيم القرارات التى يصدرها الرئيس الادارى الى عدة مجموعات متباينة من النواحى الآتية :ـ

١ ـ القرارات الوظيفية والقرارات الشخصية :

فالقرارات الوظيفية هى تلك يصدرها المدير باعتباره عضوا فى التنظيم

أى عندما يعمل بصفته الرسمية فى القيام بوظائفه باعتباره مسئول عن التنظيم ، كالقرار الصادر بتوقيع جزاء بنقل موظف أو تأديبه. اما القرارات الشخصية فهى تلك التى يصدرها المدير بصفته الشخصية وليس باعتباره عضوا مسئولا عن التنظيم ، اى تلك القرارات المتصلة بتصرفاته الشخصية ، كالقرار الصادر بتخصيص يوم معين لزيارة غيره من افراد اسرته .

٢ — القرارت الصريحة والقرارت الضمنية :

فالقرار الصريح هو القرار الذى يفصح فيه الرئيس الادارى عن مسلكه فى موقف معين بالموافقة أو عدمها أى بالمنح أو بالمنع . أما القرار الضمنى فهو القرار الذى يستفاد من مسلك المدير وأن لم يعبر عنه صراحة ، كأن يطلب موظفا إذن من رئيسه بالانصراف قبل إنتهاء موعد العمل الرسمى فلا يرد عليه أو يغير مجرى الحديث إلى موضوع آخر . ويلاحظ أن القرار الضمنى هو قرار شعورى ومقصود شأنه فى ذلك شأن القرار الصريح .

٣ — القرارات المكتوبة والقرارات الشفوية:

الأولى تصدر فى صيغة مكتوبة (اللائحة ـ تعليمات ـ أوامر مكتوبة) . أما الثانية فهى قرارات تخرج للوجود عن طريق كلمات منطوقة وليست مكتوبة .

٤ — القرارات الفردية والقرارات الجماعية :

القرار الفردى هو الذى ينفرد المدير بصنعه دون مشاركته فى هذا الشأن من يعنيه امر القرار، أما القرار الجماعى فهو الذى يكون ثمرة جهد ومشاركة جماعية ، الأول يمثل كما سبق وأشرنا الاسلوب التسلطى للادارة ، بينما يمثل الثانى الأسلوب الديمقراطى لها .

٥ - القرارات الأساسية والقرارات الروتينية .

الأولى تسمى بالقرارات غير المتكررة أو غير المدونة . وهذه القرارات لا تتكرر ... ان تكررت فلا تتكرر الا بعد فترات متباعدة . وهى لا تتم الا ... هذه القرارات القرار الصادر باتباع أسلوب التخطيط القومى الشامل .

أمـــا القرارات الروتينية فهى قرارات متكررة وتظهر عادة فى نطاق الأعمال الكتابية وغير الفنية ومن أمثلة هذه القرارات القرار بمنح أجازة ، أو القرار بالتصريح بالخروج قبـــل موعد إنتهاء العمل الرسمى ، أو القرار بتوزيع المكاتب .. الخ . وتزيد القرارات الأولى فى قمة التنظيم الإدارى لما تتسم به الادارات العليا بالفنية والتعقيد . بينما تزيد القرارات الثانية فى المستويات دون العليا من الجهات الادارية .

ثالثا

المراحل التى تمر بها عملية صنع القرارات

مراحل صنع القرارات :

قد تكون القرارات التى يصدرها المدير على قدر كبير من الأهمية ،وقـــد لا تكون كذلك ، ومن الطبيعى أنه كلما إزدادت أهمية هـــذه القرارات كلما إحتاج الأمر من صانعها إلى بذل جهد كبير وبحث عميق فى تحليل المشكلة التى تتطلب إصدار هذه القرارت ـ فالقرار الصادر من المدير برفض الأذن لموظف بترك العمل أثناء وقت العمل الرسمى يحتاج إلى جهد أقل من قرار يتخذه باحالة الموظف الى المحكمة التأديبية ، والقرار الأخير يحتاج الى جهد أقل من قرار يعيد به تنظيم هيكل وحدته الادارية .

غير أن عملية صنع القرارت مماثلة رغم تباين أهميتها ورغم تباين الجهد الذى [illegible] وتمر عملية صنع القرارات بمراحل أربعة، فعندما يواجه المدير [illegible] المشكلة

[illegible]

يبحث عن الحلول الممكنة (عملية البحث عن البدائل) فاذا تعددت البدائل وهى لابد أن تتعدد ، فيدرس كل بديل على حـــدة (عملية تقييم البدائل) ثم يخلص بعد هذه الدراسة الى اختيار حل أمثل (عملية الاختيار بين البدائل).

من ذلك يبين أن مراحل صنع القرارت هى :

(ا) مرحلة تشخيص المشكلة .

(ب) مرحلة البحث عن البدائل .

(ح) مرحلة تقييم البدائل .

(ء) مرحلة الاختيار بين البدائل .

ا — مرحلة تشخيص المشكلة : نقصـد بتشخيص المشكلة دراسة الحالة الكائنة وتحرى أسبابها الحقيقية ، وبمعنى آخـــر تحديد الحالة التى لا يرضى عنها المدير فى الجهاز الادارى ويريد التخلص منها ، فاذا شعر أن هناك خطأ ما يحتاج إلى إتخاذ قرار ، أو أن هناك ثمة فرصة حسنة مواتية سوف تضيع على المنظمة اذا لم يتخذ قرارا ، هنـــا يبدأ المدير بتشخيص المشكلة أو الموقف فيبحث عن السبب الحقيق وليس ذلك بطبيعة الحال بالامر اليسير ، فقد تكون تكون هناك أسباب كاذبة أو وهمية وفى هذه الحالة ينبغى على المدير استبعادها ، بل أن الأسباب الحقيقية نفسها قد تتعدد وعندئذ يجب على المدير التحرى عن السبب الرئيسى والدفين .

والخطأ فى مرحلة تشخيص المشكلة وتحرى أسبابها يؤدى بالتأكيد إلى أخطاء فى جميع المراحل التالية لها . إذ لاقيمة لأى علاج مهما كان مكلفا طالما بنى على خطأ فى التشخيص أو على خطأ فى تحديد الأسباب .

فمثلا إذا لاحظ المدير ضعف الانتاج فى وحدته الادارية وأراد أن يجد حلا لهذه المشكلة ، فيجب عليه أن يبحث عن أسبابها ، فقد يكون ذلك راجعا إلى انخفاض الروح المعنوية لموظفيه لضعف الأجور ، أو أن يكون ذلك راجعا إلى نقص فى التدريب ، أو إلى ضعف فى الرقابة . فاذا تصور المدير أن السبب الأساسى هو انخفاض الأجور مع انه ليس كذلك، فمهما رفع الأجور فلن يقضى على المشكلة لسبب بسيط وهو أن المدير لم ينجح فى معرفة السبب الحقيقى والدفين الذى قد يكمن فى ضعف الرقابة على موظفيه .

من ذلك يبين أن فشل المدير فى تشخيص المشكلة وعـــدم معرفته لسببها الحقيقى والرئيسى ، كالطبيب الذى يخطأ فى تشخيص المرض فلا يحالفه الصواب فى معالجة مريضه ويموت المريض بين ذراعيه .

والمدير الناجح هو الذى يتوقع ويتنبأ للمشكلات قبل وقوعها فيستعد لها بقرارات مسبقة إذا ما ظهرت أعراضها . ويستطيع المدير الكشف عن الثغرات الموجوده بجهازه الادارى عن طريق اهتمامه بشكاوى المرؤسين ، أو أن يعمل على اقامة إدارة متخصصة فى الجهاز يعهد اليها بالقيام ببعض الدراسات المستمرة وتقديم تقارير دورية عن أى خلل يسود العمل .

ثانيا : مرحـــلة البحث عن البدائل : والمقصود بذلك البحث عن الحلول المختلفة لحل المشكلة القائمة ، وهذه مرحلة شاقة ومريرة وتتطلب من الرئيس الادارى الاستعانة بآراء الغير المتخصصين منهم والمبتكرين .

ويندر أن توجد مشكلة ليس لها سوى بديل واحد وإنما توجد فى العادة عدة طرق أو مسالك ، لكل مزاياه وعيوبه ، ويستطيع المدير التعرف على هذه الطرق أو المسالك من النواحى الآتية .

١ — عن طريق خبراته السابقة فى المواقف المماثلة وكذلك عن طريق مقارنة الحلول التى يتبعها غيره من المديرين فى الوحدات الأخرى ، مع ضرورة ملاحظة الفوارق التى ترجع إلى الظروف المحيطة بكل وحده .

٢ — أن يعمل المدير قدر طاقته على الوصول إلى قرارات ابتكارية ، وهو لن يستطيع تحقيق ذلك إلا بعد دراسة كافية وشاملة لجميع أبعاد المشكلة ، ولا يكتفى بتقليد مايفعله غيره وإنما يجب أن يكون له فى مواجهة الموقف تفكير ذاتى ومستقل .

غير أنه يلاحظ أنه إذا كان على المدير ، لمواجهة الموقف ، ان يدرس جميع الحلول الممكنة ، فان مواجهة موقف معين قد يقتضى منه إلا يتخـــذ قرارا ، فعدم اتخاذه قرار قد يكون هو ذاته الحل الأمثل ، فاذا شغرت احدى الوظائف فى المنظمة مثلا فقد يرى المدير أن من الأفضل تركها شاغرة أو الغائها إذا كانت هذه الوظيفة قد انشئت لأغراض عرضية قد انتهت ، وقد توجد بعض البدائل ومع ذلك يمتنع على المدير سلوكها ، فمثلا إذا كان الحل لرفع الروح المعنوية لدى الموظفين هو رفع مستوى الأجور ، وكان تحقيق ذلك (رفع الأجور) متعذرا لعدم وجود اعتمادات مالية أو لمخالفة القوانين واللوائح المالية وجب طرح هذا البديل جانبا ووجب محاولة رفع الروح المعنوية بطرق أخرى .

وإذا كان أحد البدائل لحل مشكلة اللحوم هو اباحة أكل لحم الخنزير وجب استبعاده لتعارضه مع مبادىء الشريعة الغراء ، وهكذا قد تستبعد بعض البدائل لتعارضها مع أهداف المنظمة أو سياساتها أو إخلاقيات المجتمع .

ثالثـــا : مرحلة تقييم البدائل :

عندما يتضح للمدير البدائل على الوجه السابق ابرازه وجب عليه بعد ذلك أن يقوم بتقييم كل بديل من النواحى الآتية :

١ ـ امكانية تنفيذ البديل ومدى توافر الامكانيات المـــاديه والبشرية اللازمة لتنفيذه .

٢ ـ تكاليف تنفيذ البديل ، والمكاسب التى يتوقع تحققها والخسائر التى يمكن أن تتولد عنه .

٣ ـ أثار تنفيذالبديل على العمل داخل المنظمة وخارجها وكذلك المجتمع ككل .

٤ ـ الاثار النفسية والاجتماعية للبديل ، أى مدى انعكاساته على الأفراد ومدى قوة أو اهتزاز العلاقات التى يحدثها .

٥ ـ مناسبة الوقت والظروف لتبنى هذا البديل .

٦ ـ استجابة المرؤس للبديل .

٧ ـ الزمن الذى يستغرقة تنفيذ البديل .

ومن الطبيعى أن نجاح المدير فى تقييمه للبدائل أمر يتوقف على مدى صدق وحداثة البيانات التى يجب أن يحاط بها ، وكذلك على مدى وصول هذه المعلومات فى الوقت المناسب أى قبل اصدار القرار . اذ لا يجب أن يتخذ المدير قراراته على أساس مغامرة طائشة ، بل على أساس مغامرة محسوبة وفى ضوء النظرة الشاملة والكلية ، وليس فى ضوء النظرة القاصرة أو الوقتية .

رابعا : مرحلة الاختيار بين البدائل :

وتمثل هذه المرحلة أشق المراحل التي يجتازها المدير قبل اتخاذ قراره ؛ فبعد أن يتم تقييم البدائل على الوجه الذي بيناه يبقى القيام بعملية التفضيل والاختيار بينها ، ويكون ذلك بمقارنة البدائل من حيث المزايا والعيوب ثم اختيار البديل الأحسن طبقا للنواحي الستة التي سبق ذكرها في مرحلة التقييم .

وعلى سبيل المثال إذا طلب موظف من رئيسه اعارته إلى حكومة عربية لمدة أربعة سنوات كانت أمام الرئيس عدة بدائل .

١ — رفض الطلب .

٢ — قبوله جزئيا (الموافقة على الاعارة لمدة عامين فقط) .

٣ — قبوله كليا (الموافقة على المدة المطلوبة) .

فاذا افترضنا مثلا أن المدير قد استبعد البديل الثاني كان أمامه بديلان الأول والثالث ، الأول وهو رفض الطلب ، وهذا البديل قد تدعمه أما اعتبارات المصلحة العامة التي تكمن في انتظام العمل ، أو سبق رفض طلبات للاعارة كان قد تقدم بها زملاؤه ، أو ماضي الوظف غير المشروع ، ولكن يعيب اختيار هذا البديل الخشية من ضعف الروح المعنوية لدى الموظفين ، وحرمانهم من مصدر مشروع للكسب ، والرغبة في توثيق صلات قوية بين مصر والبلاد المطلوب الاعارة اليها ، أو وجود زوجته بالخارج مما يدفع طالب الاعارة إلى طلب أجازة لمرافقة الزوجة استنادا لحكم القانون .

وعلى العكس من ذلك إذا اختار البديل الثالث فان مزاياه تكون نفس عيوب البديل الأول وعيوبه تكون هي نفس مزايا البديل الأول .

وهكذا فالكل بديل مزاياه وعيوبه ، وعلى المدير أن يزن كل منها ، بالنسبة لكل بديل ، ويختار الحل الأمثل . وقد ينتهى الأمر بالمدير فى الفرض السابق إلى قبول الاعارة بدلا من رفضها .

الفرق بين مفهوم عمليه صنع القرارات واتخاذها :

يذهب كثير من الباحثين العرب فى الادارة العـــامة إلى الخلط بين عمليـة صنع القرارات فى الوحدات الادارية واتخاذها . والحقيقة أن الأخـــيرة تمثل مرحلة من الاولى بمعنى أن اتخاذ القرارات تمثل المرحلة الأخـيرة من مراحـل عملية صنع القرارات .

فعملية صنع القرارات عملية جماعية تضامنية أى انتاج جهد مشترك ، ذلك أن الواقع العملى قد أصبح يحتم على التنظيم الادارى اشتراك جميع أعضاء المنظمة فى المراحل السابقة على اتخاذ القرار من اعداد وتحضير وتكوين .

لذلك فلا يجب النظر إلى عملية صنع القرارات على انها عمليـة فردية يقـوم بها شخص معين أيا كان موقفه أو مكانته فى الهيكل الادارى للتنظيم حتى لو كان القرار قد صدر فى صورته النهائية من قبل هذا الفرد .

أما اتخاذ القرارات فلا تعنى اكثر من العمل الذى يقوم به القائد أو الرئيس من اصدار القرار أى المرحلة الأخير فى عملية صنع القـــرار وترتيبا على ذلك يذهب بعض الفقه إلى ان القرارات يجب أن تنسب فى مجموعها إلى التنظيم الذى صدرت عنه أو هكذا يجب أن تكون .

التردد فى إصدار القـــرارات :

ترجع ظاهرة تردد المديرين فى إصدار القـــرارات إلى اعتبارات معينة نجمل أهمها فيما يلى :-

١ ــ حداثة المدير بالعمل : الأمر الذى يجعله دائم الميل إلى تأجيل اصدار القرارات عسى أن تستجد ظروف قد تعفيه نهائيا من عبء اصدارها .

٢ ــ عدم كفاية المدير ونقص تدريبه : الأمر الذى يجعله عاجزا فى النهاية عن معرفة البدائل أو تقييمها ومعرفة العيوب والمزايا لكل بديل .

٣ ــ عدم وضوح الاختصاصات والسلطات : فقد تكون النصوص المنظمة لاختصاصات وسلطات مصدر القرار غير واضحة الوضوح الكافى ، الأمر الذى يترتب عليه ــ فى غالب الأحيان ــ الاحجام عن إصدار الكثير من القرارات.

٤ ــ الخوف من اتخاذ القرارات : وقد يرجع ذلك إلى ظروف شخصية تحيط بالمدير أو إلى محاولته المحافظة على مركزه داخل التنظيم . وقد يرجع ذلك أيضا إلى كثرة التنقلات والمساءلات مما يجعل المدير يتردد فى إصدار قراراته ويفضل أن يشترك مع غيره من رؤسائه فى إصدارها حتى تتوزع المسئولية وتتشتت .

٤ ــ ضيق الوقت لدى المدير : فلا يستطيع الاحاطه بالبيانات اللازمة حتى يستطيع دراستها ، وكذلك لا يستطيع تقييم البدائل المتاحة لديه حتى يتسنى له اختيار البديل الأمثل .

٦ ــ وجود ضغوط داخليه وخارجية رسمية أو غير رسمية : الأمر الذى يجعل المدير يتردد فى إصدار القرارات وإذا أصدرها فانها تصدر غالبا تلبية لهذه الضغوط وارضاءا لها .

الباب الرابع

التنسيق والإتصال

يلعب التنسيق والإتصال دورا فعالا فى تحقيق أهداف الإدارة العامة ، ويتوقف نجـــاح القيام بهما على مدى كفاءة القائد الإدارى ومدى تفهمه للشكلات الحيوية لجهازه الإدارى .

ولئن كان التنسيق ضروريا بين مختلف المنظمات الإدارية فى الدولة - وبصفة خاصة بعد أن تعددت وتعقدت - فان الإتصال يعتبر بحق وسيلة الإدارة فى تحقيق هذا التنسيق .

وسوف نعرض فيما يلى لموضوعى التنسيق والإتصال فى فصلين متتاليين :

الفصل الأول : فى التنسيق

الفصل الثانى : فى الإتصال

الفصل الأول

التنسيق

نعرض فى هذا الفصل لأهمية التنسيق وضرورته ثم لتعريفه وأهدافه ، ثم نعرض بعد ذلك لأنواعه والمبادئ العامة التى يمكن الإسترشاد بها فى إجراء عملية التنسيق ، ثم فى النهاية نعرض للسلطة المختصة بالقيام بعملية التنسيق .

أهمية التنسيق وضرورته

من البديهى أنه إذا أريد لأى أهداف فى منظمة ما أن تتحقق بأعلى درجة من الكفاية وبأقل تكلفة وبأقل جهد وفى أقصر وقت ، فإن ذلك يستلزم بالضرورة تكتيل الجهود البشرية للأفراد القائمين على إدارة هذه المنظمة ، ولابد أيضا من أن يكون هناك تعاون وإستعداد جاد للعمل فى إتجاه واحد نحو تحقيق الأهداف المرسومة .

ويلعب التنسيق دورا هاما فى تحقيق أهداف الادارة العامة ، ويتوقف على تحقيق التنسيق الفعال إنجاز الأهداف ، بأعلى درجة من الكفاية ، لذلك فلا غرو أن نجد الأستاذان مونى ورايلى ينظران إلى التنسيق باعتباره « المبدأ الأول للادارة » وإلى بقية المبادىء الأخرى باعتبارها « مبادى مساعدة أو مشتقه » .

وتبدو أهمية التنسيق فى الشعور بضرورة ممارسته بالنسبة لكافة النشاطات الإدارية ، فهو يمارس التوفيق بين الجهود البشرية داخل المنظمة الإدارية الواحدة ، ويمارس أيضاً التوفيق بين أعمال هذه المنظمة وبين غيرها من المنظمات الإدارية المختلفة سواء كانت هذه المنظمات فى نفس المستوى أو مستوى مغاير ، وهو يمارس فضلا عن ذلك الربط بين أعمال المنظمات الادارية نفسها وبين المؤسسات السياسية فى الدولة ، وأخيرا فان التنسيق له دور لا يمكن التقليل من أهميته فى نطاق العلاقات التى تنشأ بين هذه المنظمات والمؤسسات من ناحية ، وبين الأفراد والجماعات ذوى المصالح الخاصة بالمجتمع من ناحية أخرى .

ولايضاح أهمية التنسيق باعتباره من الوظائف القيادية التى تقع على كاهل الادارى الذى يقوم بأعباء الادارة ، يمكن عقد مقارنة بين التنسيق فى منظمة إدارية وبين التنسيق فى فرقة موسيقية . فقائد الفرقة الموسيقية هو الذى ينسق الجهود الفردية لأعضاء فرقته ، فهو الذى يعطى الحركة لهذا أو لذاك لكى يبدأ أو يتوقف ، وهو الذى يشير لهذا أو لذاك بأن يخفض من صوت آلته أو يرفعها حتى تخرج القطعة الموسيقية فى النهاية فى أنغام جميلة .

وقد إزدادت أهمية التنسيق فى المجال الادارى فى وقتنا الراهن نتيجة بعض العوامل نستطيع إبراز أهمها فيما يلى : —

١ — إتساع نطاق الادارة العامة وتعقد أنشطتها

٢ — ضخامة حجم التنظيم الادارى فى الدولة الأمر الذى أدى إلى تعدد وحداته.

٣ — تطبيق قواعد التخصص وتقسيم العمل فى نطاق الادارة العامة .

تعريف التنسيق

يعرف الأستاذان مونى ورايلى التنسيق بأنه « تحقيق العمل الجماعى وتحقيق وحدة العمل والتصرف فى إتجاه هدف محدد ومتفق عليه » .

ويعرفه الدكتور محمد سعيد عبد الفتاح بأنه « وظيفة بمقتضاها يستطيع الادارى أن ينمى هيكلا من الجهود الجماعية والمشتركة بين المساعدين والمرءوسين ويضمن تحقيق وحدة التصرفات فى إتجاه هدف مشترك .

ويعرفه الدكتور محمد سليمان الطماوى بأنه « التوفيق بين نشاط الجماعة التى تعمل على تحقيق غرض مشترك، وبث الانسجام بين أفرادها ، بحيث يبذل كل منهم قصارى جهده فى تحقيق الغاية المشتركة » .

وإذا أردنا أن نضع تعريفا مبسطا وشاملا للتنسيق فى مجال الادارة العامة قلنا أنه « تنظيم وتكتيل الجهود الجماعية داخل المنظمة الواحدة ، أو بينها وبين غيرها من المنظمات، بغرض توحيد هذه الجهود وتوجيهها نحو تحقيق هدف أو أهداف مشتركة » .

وعلى ذلك يعنى التنسيق الادارى تحقيق الارتباط والانسجام بين أنشطة التنظيم الادارى الواحد إبتغاء تحقيق أهدافه ، كما يعنى أيضاً تحقيق الترابط بين مختلف التنظيمات الادارية فى النظام الادارى ككل من أجل تكامل أوجه النشاط الادارى وتحقيق أهداف الادارة العامة بكفاءة عالية وبأقل تكلفة ممكنة من حيث الوقت والمال والجهد .

أهداف التنسيق

يهدف التنسيق الادارى - كما سبق وذكرنا - إلى التوفيق بين جهود مختلف التنظيمات الادارية بهدف تحقيق الأهداف المرسومة بأعلى درجة من الكفاية وبأقل تكلفة ممكنة من حيث الوقت والمال والجهد .

ويهدف التنسيق فضلا عن تحقيق هذا الهدف العام إلى تحقيق الأهداف التالية :-

١ - منع التعارض فى الاختصاصات :

يهدف التنسيق إلى تجنب ما قد يكون هنالك من تعارض فى الجهود بين بعض الوحدات الادارية ، ومثال ذلك التعارض الذى يقع كثيرا فى العمل بين مصلحة التليفونات ومصلحة المجارى من ناحية . وبين مصلحة الطرق من ناحية أخرى ، فقد تقوم مصلحة التليفونات بأعمال الحفر فى الطرق بقصد دفن الأسلاك فى باطن الأرض ، وبعد ذلك تقوم مصلحة الطرق بردمها ورصفها ، وبعد مدة قصيرة تقوم مصلحة المجارى بأعمال حفر أخرى لنفس الطرق بعد بعض أنابيب المجارى فى باطن الأرض ثم تقوم مصلحة الطرق باعادة ردمها ورصفها وهكذا .

ولاشك أن وجود التنسيق الفعال بين الوحدات الادارية الثلاثة السابقة يؤدى إلى منع التعارض والتضارب فى الاختصاصات ، ويؤدى فضلا عن ذلك إلى الاقتصاد فى المال والوقت والجهد المبذول .

٢ - منع الازدواج فى الاختصاصات

يعمل التنسيق على منع حدوث ازدواج فى الأنشطة الادارية ومثال ذلك

انه قد يحدث ان تتعدد المنظمات الادارية التى تقوم على تحقيق أهداف واحدة أو على الأقل متشابهة ،فى هذه الحالات يعمل التنسيق على تنظيم وتكتيل جهود هذه المنظمات حتى يتم الوفاء بالأهداف المشتركة باقل جهـــد وفى أقصر وقت وبأقل تكلفة مالية .

وقد تحتاج بعض المنظمات الادارية إلى بعض الاحصائيات والبيانات فى مجال محدد وتقوم هذه المنظمات بنفسها بجمع مايلزمها من هذه البيانات والاحصائيات ، وفى مثل هذه الحالات يعمل التنسيق على توفير وقت وجهد كل منها عن طريق إنشاء جهاز احصائى متخصص يمد هذه الوحدات بمـــا يلزمها من البيانات والاحصائيات .

٣ - منع المنافسة :

قد تتنافس بعض - المنظمات الادارية المختلفة فى الحصول على المصـــدر سواء تمثل ذلك المصدر فى مواد أولية أو عنصراً بشرياً ويعمل التنسيق فى هذه الحالة على التوفيق بين احتياجات هذه المنظمات وتحديد أولويات الحصول عليها .

ومثال ذلك ماحدث فى مصر عقب حرب اكتوبر ١٩٧٣ . حين تعين بدء حركة التعمير فى مدن القنال حيث تقرر اعطاء أولويات مطلقة لشركات البنـاء والتعمير فى الحصول على مواد البناء اللازمة للتشييد فى هذه المنطقة .

أنواع التنسيق :

قد يكون التنسيق داخليا وقد يكون خارجيا ، وقـــد يكون رأسيا وقد يكون أفقيا :

١ - التنسيق الداخلى والتنسيق الخارجى :

يقصد بالتنسيق الداخلى التنسيق الذى يتم بين الفـــروع او الأقسام المختلفة التابعة لمنظمة واحدة . ويبغى هذا النوع من التنسيق إلى إيجاد نوع من التوافق

والانسجام بين اشاط الأفراد داخل كل فرع أو قسم وكذلك بين أوجه نشاط الأفراد فى الفروع والأقسام المختلفة داخل المنظمة

ويقصد بالتنسيق الخارجى ايجاد نوع من التوافق والانسجام بين أوجه نشاط المنظمة الواحدة ككل وبين أوجه النشاط الذى تقوم به غيرها من المنظمات سواء كانت هذه المنظمات عامة أو خاصة .

ب - التنسيق الرأسى والتنسيق الأفقى :

يقصد بالتنسيق الرأسى التنسيق الذى يتم من أعلى إلى أسفل أو من أسفل إلى أعلى داخل المنظمة أيا كان حجمها كبيرا أم صغيرا ، وبمعنى آخر انه التنسيق الذى يربط أعلى التنظيم بأسفله ، ومثاله التوفيق بين أعمال المدير العام والمدير المساعد ورئيس القسم ورئيس الفرع وهكذا .

ويقصد التنسيق الأفقى التنسيق الذى يتم بين المستويات المتماثلة فى المنظمة ، ومثال ذلك التنسيق بين ادارات الانتاج والمخازن والبيع التابعة لاحدى شركات القطاع العام .

مبادىء التنسيق :

نشير فيما يلى إلى بعض المبادىء التى يمكن الاسترشاد بهـا عند مباشرة وظيفة التنسيق :

١ - أن هنـاك تناسبا طرديا بين ضرورة التنسيق وبين ضخامة حجم التنظيم واتساع نطاق الادارة .

٢ - كلما زاد فهم الأفراد فى جميع مستويات التنظيم لأهدافه وسياساته كلما سهل تحقيق التنسيق الجيد والفعال .

٣ — يجب أن يكون التنسيق مرنا الأمر الذى يساعد على إحـــداث التعديلات اللازمة لمواجة ما يستجد من ظروف .

٤ — كلما كانت طرق ومنافذ الاتصال مباشرة وجيدة كلما تحقق التنسيق بسهوله وفعالية .

٥ — كلما انتشرت روح التعاون الاختيارى بين العاملين فى المنظمة ، كلما أدى ذلك إلى سهولة التنسيق وانجاز الأهداف بطريقة فعالة .

٦ — يجب أن يبدأ التنسيق مبكرا أى عند القيام باعداد الخطة .

٧ — أن التنسيق عمل مستمر ودائم بمعنى أنه لا يقف عند حـــد معين ، ولا يكون مرهونا بفترة معينة ، فهو يبدأ عند القيام باعداد الخطة ، ويستمر مع قيام الادارى بوظائفه الادارية الأخرى ، فالتنسيق يجعل الخطة اكثر احكاما، والتنظيم أقوى تماسكا ، والتنفيذ أقل تكلفة من حيث الجهد والوقت والمال، ويجعل الرقابة فى النهاية أكثر فعالية .

٨ — وأخيرا تتوقف سلامة التنسيق على كفاءة القيادة الادارية التى تقوم بوظيفة التنسيق وعلى متانة البناء التنظيمى للجهاز الادارى

السلطة المختصة بالتنسيق :

تختلف السلطة المختصة بالتنسيق بالنسبة للجهاز الادارى للدولة كـكل النظام الرئاسى عنها فى النظام البرلمـانى .

ففى الدول التى تأخذ بالنظام الرئاسى كأسلوب للحكم يـكون التنسيق من اختصاص رئيس الجمهورية وذلك بمعاونة بعض الهيئـات واللجان المتخصصة التابعة له .

أما فى الدول التى تأخذ بالنظام البرلمانى ، فان التنسيق يكون من اختصاص رئيس مجلس الوزراء بالاشتراك مع مجلس الوزراء يعاونهم فى هذا الشأن أيضا مجموعة من المكاتب المتخصصة واللجان التى تنشأ خصيصا للمساعدة فى القيام بعملية التنسيق .

أما عندنا فى مصر فلم يأخذ دستورنا الحالى بالنظام البرلمانى الخالص ، وانما أخذنا بالنظام البرلمانى المطعم بالنظام الرئاسى ، وتبعا لذلك لم يجعل الدستور سلطة التنسيق من اختصاص رئيس الجمهورية وحده أو من اختصاص مجلس الوزراء وحده . وانما جعل مهمة القيام بها مهمة مشتركة يتعاون فى ادائها مجلس الوزراء بالاشتراك مع رئيس الجمهورية يعاونهم فى ذلك بعض المكاتب والمجالس واللجان المتخصصة .

ومن الجدير بالذكر أن مهمة التنسيق ليست قاصرة على مستوى معين من المستويات الادارية ، ولكنها تباشر فى جميع المستويات وتقع على عاتق كبار الاداريين يعاونهم فى ذلك بعض اللجان المتخصصة فى هذا الشأن .

الفصل الثانى

الاتصـــال

سوف نعرض فى هذا الفصل لأهمية الاتصال وتعريفه ،ثم نعرض بعدذلك لأنواعه وأساليبه ، ثم فى النهاية نعرض للعقبات التى تقف أزاء عملية الاتصال ثم إلى متطلبات الاتصال الفعال .

أهمية الاتصال :

ذكرنا فيما تقدم أن التنسيق الجيد يعتمد إلى حد كبير على سهـولة الاتصـال وفاعليته ، ذلك أن عملية الاتصال إنما تمثل مسار الربط الذى يجمـع بين كافة أرجاء التنظيم الادارى سواء تمثل هذا التنظيم فى الجهاز الادارى للدولة ككل، أو فى وحدة أو فى منظمة فرعية للجهاز العام للدولة .

وتبدو أهمية الاتصال فى علاقته الوثيقة والواضحـة بالتخطيط من ناحيـة وبعملية إصدار القرارات من ناحية ثانية، وبعملية الرقابة من ناحية أخيره .

ومن ناحية أولى نجد أن الاتصال الجيد يساعد القائمين على وضع واعـداد الخطة من معرفة حقيقة الثروة البشرية والمادية الموجـودة بالدولة وكذلك على المؤشرات الاحصائية الدقية .

وفضلا عن ذلك فان الاتصـــال الجيد هو الذى يساعد القائمين على تنفيذ الخطـة من معـرفة أهدافها بكل وضوح .

ومن ناحية ثانية إذا نظرنا إلى عملية صنع القرارات بمراحلها المختلفة ، تلك

التى تبدأ بمرحلة تشخيص المشكلة ، ثم مرحلة البحث عن البـــدائل ، ثم مرحلة تقييم كل بديل ، وتنتهى بمرحلة اختيـــار البديل الأمثل ، لوجدنا أنها جميعا نتاج جهد مشترك حتى لو صدر القرار فى النهاية عن رئيس فرد ، واتخاذ القرار الرشيد يتوقف بلا شك على وجود منافذ جيدة وواضحة للاتصال بكل من يساهم فى عملية صنع القرارات .

ومن ناحية ثالثة وأخيرة فان فاعلية الرقابة تتوقف إلى حد كبير على سهولة الاتصال ووضوح قنواته ، فالادارى لايستطيع أن يؤدى وظيفتـــه فى الرقابة بطريقة مثمرة وجادة مالم تكن لديه شبكة جيدة للاتصال بجمع عن طريقها بين كافة أرجاء التنظيم .

تعريف الاتصال :

اختلف كتاب الادارة العامة حول تعريف الاتصال

فيعرفه الدرسون بأنه « النقل والاستلام مع الفهم للخواطر والتعليمات » .

ويعرفه نجرو بأنه « العملية التى تحمل الشخص أفكار ومشاعرة معروفة للآخرين » .

ويعرفه فليبو بأنه « العملية التى من شأنها التأثير فى الغير حتى يفسر فكره بالطريقة التى يعنيها المتكلم أو الكاتب » .

ويعرفه الدكتور صلاح الشنوانى بأنه « ايصال المعلومات والفهم وذلك بغرض ايجاد التغيير المطلوب فى سلوك الآخرين » .

ويشير كتاب الادارة العامة إلى أن مايميز عملية الاتصال هو وجود طرفين

أحدهما المرسل ، والثانى المرسل إليـــه . ولذلك فان عليه الاتصال تتضمن عناصر ثلاثة .

١ ــ طرفا الاتصال ، هما : المنبع أو المتصل أو المرسل ، والمستقبل أو المتصل به أو المرسل إليه .

٢ ــ الفكرة أو المعلومات التى يهدف المرسل تبليغها إلى المرسل إليه (أى فحوى أو موضوع الاتصال) وهى قد تكون رأيا أو أمرا أو طلبا .

٣ ــ وسيلة الاتصال : أى الطريقة التى يتم بها تحقيق الاتصال وهى قد تكون كتابه أو قولا أو غير ذلك .

ونحن إذا أردنا أن نضع تعريفا واضحا للاتصال قلنا أنه عملية نقـل أو تبادل الأفكار أو المعلومات للاخرين وإشراكهم فيها بقصد تحقيق أهداف معينة.

ونود بصدد هذا التعريف أن نبدى الملاحظات الثلاثة الآتية :ــ

الملاحظة الأولى : أننا إستعملنا كلمتى « نقـل أو تبادل » لأن الاتصال قد لا يقتصر على عملية النقل الأفكار أو المعلومات وحدها، وإنما قـــد يتضمن تبادلا لها ، وبمعنى آخر أن الاتصال قد يكون إتصالا فى إتجاه واحد وقد يكون فى إتجاهين .

ومثال الأول : أن يخاطب الرئيس ا مرءوسه ب فيصغى هذا الأخير ولا يرد، ويحدث ذلك عندما يبلغ الرئيس مرءوسه خبر نقله من المركز الرئيسى إلى أحد الفروع ، فلا يناقشه هذا الأخير ولا يعترض .

ومثال الثانى : أن يخاطب الرئيس ا زميله ب فلا يكتفى هذا الأخير

بالسماع له، وانما يناقشه الأمر ويتبادل معه الحديث، ويحدث ذلك عندما يريد أ تبليغ بعض المعلومات أو البيانات الى ب فيناقشه هذا الأخير فى مدى هـــذه المعلومات وقدر صحتها . فالاتصال اذن قد يكون عملية دائرية .

الملاحظة الثانية : أنه يشترط أن يكون بين المرسل والمرسل اليه عمليـة اشراك فى المعلومات والأفكار المراد نقلهـــا ، وهذا ما يستفاد من معنى كلمة الاتصال ذاتها . فكلمة الاتصال Communication مشتقة من الكلمة اللاتينية (Communis) أى (Commun) ومعناها « العام » أى « السلوك لجمع من الأفراد » : وعلى ذلك فالاتصال يعنى بالضرورة اشراك الغير فى أفكارك اذا كنت أنت مرسلا لها، فلو تحدث شخص لزميله ولم يكن هذا الأخير صاغيا له فلا اتصال لأنه لاتوجد مشاركة فى الأفكار ، ولو أن شخصا كتب لزميله مستخدما اللغة الألمانية ولم يكن هذا الأخير يعرف سوى اللغة العربية فلا تصال ولا مشاركة .

فالاتصال اذن عملية تتم بين طرفين ، فهو لايعنى مجرد الإخبار من الشخص المرسل، أو مجرد الاستماع من الشخص المرسل اليه ، وانمـــا يعنى المشاركة فى الأفكار والمعلومات المراد نقلها .

الملاحظة الثالثة : أنه يجب التفرقة بين الإتصال ذاته باعتباره عملية نقل أو تبادل لفكر معين بين المرسل والمرسل اليه وبين مايحدث نتيجة هذا الاتصال فى سلوك المرسل اليه : فالاتصال يهدف الى احداث تغيير مطلوب فى سلوك المرسل اليه غير أن ذلك ليس بالنتيجة الحتمية لكل اتصال بل أن هناك ثلاث احتمالات يمكن توقعها .

١ - فقد يحدث تغيير مرغوب فيه : كما اذا نجح مدير المبيعات باحدى وحدات القطاع العام فى اتمام صفقة مع أحد العملاء . هنا يكون الاتصال قد أحدث تغييرا مرغوبا فيه .

٢ - وقد يحدث تغيير غير مرغوب فيه : كما اذا وجه الرئيس اللوم لأحد مرءوسيه رغم تفانيه فى العمل أمام زميل له، وكان هذا المرءوس شديد الحساسية فحدث أن قدم استقالته دون مبالاة بمصلحة العمل . هنا يكون الاتصال قد أحدث تغييرا غير مرغوب فيه .

٣ - وقد لايحدث أى تغيير على الاطلاق : كما لو نبه الرئيس على مرءوسيه الذين اعتادوا الحضور فى وقت متأخر الى مقر عملهم، بضرورة الحضور فى وقت مبكر . ولم يجد عندهم فى الأيام التالية أى مبالاه بهذا التنبيه . هنا لا يكون الاتصال قد أحدث أى تغيير على الاطلاق.

أنواع الاتصات

تنقسم الاتصالات الى أنواع متعددة . ولنشير فيما يلى الى أهمها : -

أولا - الاتصالات الرأسية

ثانيا - الاتصالات الأفقية

ثالثا - الاتصالات الداخلية

رابعا - الاتصالات الخارجية

خامسا - الاتصالات الرسمية

سادسا - الاتصالات غير الرسمية

أولا الاتصالات الرأسية :

تتم هذه الاتصالات داخل التنظيم ، وتنقسم الى نوعين الأول يسمى بالاتصالات النازلة ، والآخر يسمى بالاتصالات الصاعدة .

١ ـ الاتصالات النازلة هى التى تبدأ من أعلى التنظيم متجهة الى أسفله وتستخدم هذه الاتصالات بقصـــد الارشاد والتوجيه والأمر ، لذلك تعتمد الادارة التسلطية أو الاستبدادية على هذا النوع من الاتصالات بصفة أساسية .

وهذه الاتصالات قد تكون من الادارة العليا الى الادارة الوسطى ، وقد تكون من الادارة الوسطى الى الادارة الدنيا .

ووسائل الاتصالات النازلة قد تكون مكتوبة وقد تكون شفهية ، وتمثل النوع الاول النشرات ـ الخطابات ـ الكتيبات ـ التقارير ـ المذكرات ويمثل النوع الثانى الاوامر الشفهية ـ المناقشة ـ المحاضرات ـ المؤتمرات ـ الوسائل السمعية البصرية ـ التليفون ـ الدكتافون .

ولا تستطيع الادارة سواء اتسمت بالطابع الاستبدادى أى التسلطى أو بالطابع الديمقراطى الاستغناء فى القيام بمهامها عن هذا النوع من الاتصالات ، فهو يمكن المدير من نقـــل أفكاره الى المستويات الدنيا التى يقع على عاتقها واجب التنفيذ

وتتوقف فاعلية هذا النوع من الاتصالات على بعض الاعتبارات منها :ـ

١ ـ أن يحس الرئيس الادارى بحقيقة الجوانب النفسية فى علاقاته بمرءوسيه أن يعطى لهم المعلومات بحرية كاملة .

٢ — مدى الاستعداد لدى المرؤسين على تلقى وقبول الأوامر حتى يتم تحقيق الفهم المتبادل ويتم حل المشاكل المتصلة بالعمل .

ب ـ الاتصالات الصاعدة :

هى الاتصالات التى تبدأ من أسفل التنظيم صاعدة إلى أعلى ، وتستخدم هذه الاتصالات فى التقرير والطلب والاقتراح والاستفسار والاخبار . وهى قد تكون من العمال فى الادارة الدنيا إلى الادارة الوسطى ، أو من الادارة الوسطى إلى الادارة العليا .

وإذا كانت الاتصالات النازلة هى الأكثر شيوعا وإنتشارا داخل التنظيم ، فان الاتصالات الصاعدة لا تقل عنها أهمية ، فهذه الاخيرة يتم عن طريقها تحقيق الادارة بالمشاركة ، وتساعد على إمـــداد الادارة العليا بالبيانات والمعلومات فتكون قرارات المديرين واقعية وسليمة ، وهى فضلا عن ذلك تمكن المدير من التعرف على عوائق العمل وتكشف له عن أسبـــاب التضارب فى المصالح وتساعده على فض الخلافات .

والاتصالات الصاعدة يمكن تنميتها بوسائل عدة منها :ـ

١ — بث الشعور لدى العاملين بأن الرئاسات إنما تعنى فعلا بآرائهم ومقترحاتهم .

٢ — أن يحسن الرئيس الإستماع إلى ما يقوله المرءوس حتى لو تضمن هذا القول أخبارا سيئة .

٣ — أن يحاول الرئيس الابتعاد قدر طاقته عن العادات التى من شأنها التأثير فى الاتصال ، فلا يحاول دائما أن يدلى برأيه فى المشكلة التى أراد العامل عرضها عليه فلا يرى هذا الأخير بد من إيثار السلامة ويؤيد وجهة نظر رئيسه .

٤ — توافر الايمان لدى المدير بأن المعلومات التى يتحصل عليها عن طريق الاتصال بمرءوسيه قد تكون مفيدة فى شأن تحقيق أهداف المنظمة .

٥ — كفالة الأمن والطمأنينة للمرءوسين عما يبدونه من آراء أو ملاحظات من خلال عملية الاتصال ، وأن لايكون لها أى تأثير على مركزهم داخل التنظيم حتى لو إتضح عدم صحتها مادام ذلك ليس ناتجا عن عمد أو خطأ جسيم .

وللاتصالات الصاعدة ، رغم أهميتها ، عوائقها التى تحول دون تحقيق الأغراض المرجوة منها : ـ

١ — البعد المكانى والادارى بين الرؤساء والمرءوسين :

فى ناحية تأثير البعد المكانى على هذه الاتصالات ، فواضح مدى الصعوبة التى يجدها موظف صغير بالادارة المحلية باحدى المدن أو القرى بوزير الادارة المحلية بالقاهرة ، ويظهر تأثير البعد الادارى أيضا حتى لو تمركزت المنظمة بجميع أقسامها وفروعها فى مدينة واحدة إذا ماتعددت بها المستويات الادارية . ـ وهى لابد أن تتعدد ـ إذ يوجب نظام التدرج الادارى وكذلك مبدأ وحدة الرئاسة والأمر احترام قاعدة تسلسل المستويات وضرورة إتصال كل مستوى بالمستوى الأعلى الذى يليه مباشرة درن أن يتخطاه عند إجراء عملية الاتصال

٢ — التقاليد الادارية السائدة فى المنظمة :

وتفسير ذلك أن بعض الرؤساء الاداريين ينظرون إلى الاتصالات الصاعدة على أنها إتصالات غير عادية ولا تتفق مع التقاليد الوظيفية لأن الوضع الطبيعى للأمور

عندهم أن يبدأ م بالاتصال بمرءوسيهم لا العكس ، ولذلك فانهم يرون أن الاتصالات النازلة هي إتصالات طبيعية ومألوفة فى العمل الإدارى على خلاف الإتصالات الصاعدة .

٣ — وجود الرهبة والخوف لدى المرءوسين بالمنظمة

فالمرءوس يشعر دائما بأن الرئيس يملك قوة ومكانة من شأنها أن تؤثر فى مستقبله الوظيفى (مثل الترقيات والتنقلات) ، وهذا الشعور قد يجعل المرءوس يحجب عن إيصال معلومات لرئيسه حتى ولو كان لهـــا تأثيرها الفعال فى تحقيق أهداف المنظمة ، وهذا الشعور لا يجعلهم يشعرون بالراحة التى يشعرون بها فى حالة الإتصالات النازلة .

٤ — حب العزلة لدى الرؤساء :

قد يجد بعض الرؤساء الإداريين سعادة وهمية بالتقوقع فى حجرة مكيفة ، وقد يتخذون من سياسة الباب المغلق أو المقفول أسلوبا أو نمطا فى تسيير شئون المنظمة وبالتالى فانهم يعزفون عن مقابلة مرءوسيهم إلا فى النادر من الحالات .

وهذا الأسلوب قد يجعل المرءوسين يعدلون عن إيصال كثير من المعلومات التى قد يكون لها أهميتها فى تسيير شئون المنظمة إزاء مايجدونه من مضايقات فى عملية الاتصال .

ثانيا الإتصالات الأفقية أو الجانبيـة

يتم هذا النوع من الإتصالات بين العاملين فى مستوى إشراف واحد (أى

نفس المستوى الرئاسى) ، أو بين العاملين الذين لا يكونون فى نفس المستوى الإشراف ولكن لا تربطهم ببعض علاقات سلطة تنفيذية (أى عاملين ينتمون إلى مستويات مختلفة لا تربطهم علاقة سلطة رئاسية ولا ينتظمهم خط سلطة واحـد) .

والاتصالات الأفقية لا تقتصر على العلاقات الداخلية فى المنظمة أو الادارة الواحدة ، وإنما قد تكون بين منظمة وأخرى أو ادارة وأخرى وهكذا .

وتحقق الاتصالات الأفقية أو الجانبية ما يلى :ـ

١ ـ تعمل على تكتيل وتنسيق جهود المديرين فى ذات المستوى أو فى المستويات المختلفة نحو تحقيق الأهداف المرسومة للمنظمة. ذلك أن التنسيق لا يمكن أن يتحقق عن طريق الاوامر الرئاسية فقط ،أى عن طريق الاتصـال الهابط على طول خط السلطة ـ كما كانت ترى النظرية التقليدية للتنظيم ـ وانما أصبحت الاتصالات الأفقية تسهم فى تحقيق التعاون الفعال بين جميع المديرين كفريق متكامل ومترابط .

٢ ـ تعطى الفرصة للمديرين من الاستفادة بخبرات وملائهم سواء كان كانوا يعملون داخل المنظمة أو خارجها.

٣ ـ تسمح بالاتصال السريع والمباشر بين المديرين الذين ينتمون إلى منظمات مختلفة أو إلى أقسام متعددة فى ذات المنظمة .

وعلى الرغم من الأهمية البالغة للاتصالات الأفقية أو الجانبية على نحو ما سبق واشرنا ، إلا أنه يلاحظ أنه قد يترتب على تطبيق مبدأ التخصص وبالتالى تقسيم

العمل داخل المنظمة أن عمل على خلق أنواعا متعددة من الولاء داخلها مما يمثل حائلا دون تحقيق هذا النوع من الاتصالات ، وحتى إذا تحققت هذه الاتصالات فانها لا تتم بالسرعة المطلوبة وذلك لشـــدة التمسك بالشكليات والمبالغة فى إطالة الاجراءات .

ثالثا : الاتصالات الداخلية

هى التى تتم داخل نطاق المنظمة الادارية سواء كان ذلك بين أقسامها أو فروعها المختلفة أو بين العاملين بالمنظمة فى جميع مستوياتهم .

والاتصالات الداخلية قـــد تتخذ شكل الاتصالات الرأسية سواء أكانت نازلة أو صاعدة ، وقد تتخذ شكل الاتصالات الأفقية وذلك على النحو السابق ابرازه .

رابعا : الاتصالات الخارجية :

هى التى تتم بين المنظمة الادارية الواحدة وبين غيرها من المنظمات الأخرى إدارية كانت أو غير إدارية ، وكذلك بينها وبين الجمهور .

ومن الجـدير بالذكر أنه يجب الاعتناء بقدر الطاقة بالاتصالات الخارجية التى تتم بين المنظمات من ناحية والجمهور من ناحية أخرى وذلك لما لها من أهمية بالغة إذ تستطيع المنظمات الادارية عن طريق هذا النوع من الاتصالات أن تعلن الجمهور عن مبادئها وتوجيهاتها وإرشاداتها ، وهى فضلا عن ذلك تعمل على ايصال آراء الجمهور ومقترحاته إلى المنظمات الادارية إذ قد يكون لها أثر كبير على تحسين الخدمات التي تقدمها هذه المنظمات .

خامسا : الاتصالات الرسمية :

هى التى تتم بوسائل الاتصال الرسمية التى يقرها التنظيم ويتطلبها . وهذه الاتصالات قد تكون داخلية أى داخل نطاق المنظمة الادارية ، أو خارجية أى بين منظمة إدارية وأخرى ، أو بينها وبين الأفراد .

سادسا : الاتصالات غير الرسمية :

هى التى تتم بوسائل غير رسمية لا يقرها التنظيم ولا يتطلبها وإنما تنشأ نتيجة وجود علاقات شخصية وعلاقات إجتماعية بين العاملين فى المنظمة وهذه الاتصالات تقوم بجوار الاتصالات الرسمية وتكملها .

وهى تأخذ عادة شكل أحد الاتجاهات التى تقرها الاتصالات الرسمية .

فقد تأخذ شكل الاتصالات النازلة . كان يريد مدير المستشفى إبلاغ نصيحة لاحد الأطباء التابعين له . ولا يريد أن يبلغها له بصفة رسمية ، فيوعز بها إلى أحد زملائه حتى يتولى نقلها اليه بصفة شخصية .

وقد تأخذ شكل الاتصالات الصاعدة . كأن يريد مهندس فنى باحدى الشركات تقديم إقتراح إلى رئيسه بصفة غير رسمية ولكن نظرا لعدم إرتياحه له يسر الخبر إلى صديقه حتى يقوم بدوره بنقله إلى الرئيس المعنى .

وقد تأخذ أيضا شكل الاتصالات الافقية أو الجانبية كان يتصل مثلا مدير المبيعات بمدير الانتاج ولكن دون إستعمال وسائل الاتصال التى يقرها التنظيم .

وتسهل الاتصالات غير الرسمية عملية الحصول على المعلومات بسرعة ، ويمكن عن طريقها الحصول على معلومات قد يصعب الحصول عليها إذا ما استعملت وسائل الاتصال الرسمية .

ويرى الفقه أن وجود الإتصالات غير الرسمية يعتبر فى حد ذاته ظاهرة صحية ، لأن وجودها دلالة على أن العاملين بالمنظمة لا يهتمون بالمنظمة إهتماما سطحيا أو عرضيا ، بل أنهم يهتمون بأمورها إهتماما شخصيا .

أساليب الاتصال

يجمل الفقه أساليب الاتصال فى ثلاثة هى :

أولا — أسلوب الاتصال الكتابى .

ثانيا — أسلوب الاتصال الشفوى .

ثالثا — أسلوب الاتصال التصويرى .

أولا : أسلوب الاتصال الكتابى

الاتصال المكتوب يتم عن طريق الكلمة المكتوبة التى يصدرها المرسل الى المرسل إليه . وهذا الأسلوب يعتبر من متطلبات الأمور فى المنظمات الكبيرة المعقدة .

ولكى يحقق الاتصال الكتابى الهدف منه يجب أن تتسم الكلمة المكتوبة بالبساطة والوضوح والدقة وهذا الأسلوب له مزايا مختلفة .

١ — يمكن من الاحتفاظ بالكلمات المكتوبة حتى يمكن الرجوع إليها كلما أعوزنا الأمر الى ذلك .

٢ — يحمى المعلومات المراد نقلها من التحريف بدرجة أكبر من الاتصال الشفوى .

٣ — تعتبر وسيلة إقتصادية من حيث وقت الادارة وما لها وجهدها .

ورغم إتسام أسلوب الإتصال الكتابى بالمزايا السابقة فان له بعض العيوب من أهمهـــا .

١ — أنه لا يسعف فى الظروف الإستثنائية التى قـــد تقتضى السرعة فى إبلاغ بعض المعلومات .

٢ — يحرم مصـدر المعلومات من ميزة معرفة تأثير كلماته المكتوبة على وجه المستقبل وبالتالى من معرفة مدى تقبله لمعناها .

٣ — أن هذا الأسلوب لا يمنع مطلقا إحتمالات التحريف اذ قد يكون الكلمة الواحدة أكثر من معنى فلا يدخل فى ذهن المرســـل اليه الا المعنى الذى يتفق وطبيعة ثقافته ودراسته وخبرته فى العمل .

ويحقق الإتصال الكتابى باتباع وسائل متباينة من أهمها : —

١ — الإقـتراحات
٢ — الشكاوى
٣ — المذكرات
٤ — الـــبرقيات
٥ — الصحف والمجلات
٦ — التقـــارير
٧ — الاحصاءات

ثانيا : أسلوب الاتصال الشفوى :

ويتم ذلك عن طريق نقل وتبادل المعلومات بين المرسل والمرسل شفاهة ، أى عن طريق الكلمة المنطوقة لا المكتوبة ، وهذه الاسلوب يتميز عن أسلوب الاتصال المكتوب بأنه أكثر سهولة وأكثر يسرا بل وأكثر اقناعا للمرسل اليه .

ويكثر استخدام هذا الاسلوب فى الموضوعات التى تحتاج إلى شرح وتفسير حيث يمكن الاجابة على التساؤلات المطروحة بوضوح وفى الحال .

غير أنه يعيب هذا الاسلوب انه قد يعرض المعلومات المراد نقلها أو تبادلها بين طرفى الحديث للتحريف أو سوء الفهم ، هذا فضلا عن احتمال عدم اجادة المرسل إليه للاستماع ذاته .

ويتحقق أسلوب الاتصال الشفوى بوسائل مختلفة من أهمها : ـ

١ ـ المقابلات الشخصية بين المرسل والمرسل إليه .

٢ ـ المكالمات التليفونية .

٣ ـ الندوات والمؤتمرات .

٤ ـ الاجتماعات .

ثالثا : أسلوب الاتصال التصويرى :

وهذا الأسلوب يتم عن طريق استخدام الصور أو الرسوم لنقل فحوى ومضمون الاتصال ويتحقق هذا الأسلوب بوسائل مختلفة من أهمها : ـ

١ ـ التليفزيون .

٢ ـ الأفلام السينمائية .

٣ - الصور التى تنشر فى المجلات والصحف .

٤ - الاعلانات .

العقبات التى تقف أمام الاتصال :

تشكل العقبات التى تقف أمام الاتصال أعقد مشكلات الإدارة العامة وتظهر هذه فى مراحل الاتصال الثلاثة وهى بداية الاتصال . الارسال ، الاستقبال ونبرز فيما يلى أهم هذه العقبات : -

١ - اللغة :

قد تصبح الكلمات التى تستخدم من جانب المرسل مصدرا للقوة أو الضعف فى عملية الاتصال ، فقد يستخدم المرسل بعض المصطلحات المتخصصة التى قد لا يجيد فهمها المرسل اليه ، فالمصطلحات التى يفهمها رجل الطب قد لا يفهمها رجل القانون ، والمصطلحات التى يفهمها رجل الاقتصاد قد لا يفهمها الرجل الفنى .

ولا تقف عقبة اللغة عند حد إستخدام المصطلحات المتخصصة فقط على النحو السابق ، وانما تظهر عندما يستخدم المرسل بعض الكلمات العادية غير المحددة والتى يكون لها أكثر من معنى عند الأفراد أو تختلف معانيها بأختلاف المناطق الاقليمية فى الدولة .

وقد تظهر مشكلة اللغة فضلا عن ذلك فى حالة أعتياد المرسل على استعمال أساليب انشائية مطاطة ، أو بالعكس فى حالة اعتياده استعمال أساليب موجزة أو غامضة أو معقدة فى هذه الحالات تقف اللغة حائلا دون تحقق الاتصال الجيد .

٢ - البعد المكانى بين المرسل والمرسل اليه :

إشرنا من قبل إلى أنه قد ترتب على أزدياد وظائف الدولة وتنوعها أن

أتسع نطاق الادارة العامة، فتعددت وحداتها وانتشرت فى ارجاء الدولة .

وقد أشرنا إيضا إلى مدى الصعوبة التى يجدها موظف صغير بإحدى المجالس المحلية المنتشرة بأرجاء الدولة إذا ما أراد الاتصال بوزير الادارة المحليـــة ، وقس على ذلك من امثلة كثيرة .

ولا شك أن اتساع هوة البعد المكانى بين مركز المـــرسل والمرسل إليه تشكل عقبة من العقبات الاساسية التى تقف ازاء تحقيق الاتصال الجيــد ما لم تكن قنوات الاتصال سهلة وسريعة .

٣ ــ تعــدد المستويات الادارية :

قد يكون تعدد المستويات الادارية فى الجهاز الادارى من أكبر العقبات فى عملية الاتصال . فكثيرا ماتتعرض المعلومات اثناء مرورها بين المستويات إلى عملية ترشيح حتى تصل إلى المدير الاعلى أو بالعكس حتى تصل إلى موظف فى قاعده المنظمة .

فيتأثر الاتصـــال الصاعد عندما تعمد بعض المستويات إلى حجب بعض الاخبار أو المعلومات غير السارة عن الرؤساء الاداريين ،ذلك أن كل مستوى يريد أن يظهر أمام المستويات العليا فى صورة حسنة ، ويشعرها أن العمل يسير سيرا طبيعيا ومنتظما حتى لاتتكشف أحوال الادارة السيئة أمام هؤلاء الرؤساء ، ويخفون بالتالى ما يواجه الادارة من عقبات أو مشاكل .

ويتأثر الاتصال الهابط عندما تحرف بعض المستويات مايريد الرئيس نقله إلى المستويات الدنيـا من معلومات .

وهكذا تعتبر ظاهرة تعدد المستويات الادارية عقبة من عقبـات الاتصـال

الجيد ما لم تكن قنوات الاتصال أمينة وغيورة على تحقيق متطلبات العمل الإدارى ، وحريصة على انتظامه ونجاحه .

٤ — وجود فروق شخصية أو ذاتية بين طرفى الاتصال :

فالمرسل حينما يريد ابلاغ المرسل اليه بمعلومات معينة ، فانه يصيغها فى كلمات (مكتوبة أو شفهية) تتحدد وفقا لمشاعره وسلوكه وخلفيته وخبرته السابقة ومركزه الوظيفى وقيمه وعاداته .

والمرسل اليه قد يستقبل هذه الكلمات ولكن على نحو مغاير لما أراده المرسل تبعا لاختلاف مشاعره وسلوكه وخلفيته وخبرته وقيمه وعاداته . ونضرب مثلا على ذلك هب أن رئيس مجلس ادارة شركة من الشركات العامة قد تحدث فى اجتماع عام يضم جميع من يعملون بالشركة ، وأخبرهم أنه سوف يقوم بتصفية فرع معين تابع لذات الشركة لانه فقد الطلبيات الخاصة بمنتجاته ، فان هذا الخبر سوف يتم تفسيره حسب اختلاف مراكز العاملين بها . فقد يفسره موظفى الادارة العليا لهذا الفرع بأن الرئيس يباشر رقابة جدية عليهم ، وأنه يريد أن ينبههم إلى سوء أحوال الادارة . وقد يفسره موظفى الفرع الذين يعملون تحت الاختبار بأن الرئيس سوف يستغنى عنهم قريبا لانهم لم يثبتوا كفاءة فى التصنيع وبصفة خاصة اذا كانوا يعلمون أن الرئيس قد سبق له العمل فى شركات أخرى انخفض انتاجها فعمل على الاستغناء عن خدمات العمال تحت الاختبار من أمثالهم .

وعملية الاتصال ليست هينة وانما هى عملية معقدة يتوقف سلامة القيام بها على مدى تآلف أو تنافر المتغيرات التى سبق ايضاحها بين كل من المرسل والمرسل اليه .

٥ - سوء الحالة النفسية للمرسل إليه :

يشكل سوء الحالة النفسية لدى المرسل اليه عقبة ظاهرة فى عمليه الاتصال ، فاذا أمر الرئيس أحـــد مرءوسيه بكتابة تقرير معين ؛ وقال له « أريد ذلك فـــورا » فقد يفسر المرءوس اذا كانت حالته النفسية عالية بأن التقرير له صفة الاستعجال ، وقد يفسره إذا كانت حالته النفسية سيئة بأن الرئيس يستهزء به ويتعالى عليه ، أو أن الرئيس يعلم بإهماله فى العمل ويريد توبيخه. لذلك فان الاتصال الجيد يتطلب توافر الأمان لدى المرءوسين عند حـــدوث اتصال بينهم وبين رؤسائهم، وأن تنتشر بينهم روح التعاون وروح الفريق .

متطلبات الاتصال الفعال :

يتطلب الاتصال الفعال ، أول مايتطلب ، معالجة العقبات التى سبق الإشارة إليها ، ويكون ذلك عن طريق الاقلال من عدد المستويات الإدارية بتفويض الاختصاصات والسلطات ، وتشجيع اللامركزية الإدارية ورفع الحالة النفسية لدى العاملين .

ويتطلب الاتصال الفعال فضلا عن ما سبق تنمية بعض المتطلبات وغرسها فى نفوس المديرين ومن أهمها :

١ — أن يتمتع المدير بمهارة فى الحديث مع مرءوسية ، فلا يقاطع المتحدث ليفرض هو رأيه ، وأن يحسن الاستماع إليهم حتى ولو لم يكن يرغب الاستماع إلى بعض منهم .

٢ — إذا اتصل المدير كتابة بمرءوسيه فيجب أن تكون كلماته سهلة وواضحة لاتحتمل لبسا أو تأويلا .

٣ - أن يغرس المدير فى نفوس المرءوسين روح المبادأة والخلق وذلك عن طريق نزع رهبة الخوف الموجودة عندهم .

فالعامل الذى أضره رئيسه فى مستقبله الوظيفى نتيجة إقتراح كان قد قدمه ولم يصبه التوفيق فيه، سوف لا يجرؤ مرة أخرى على تقديم إقتراح آخر حتى لو كان مقتنعا بنفعه للمنظمة .

٤ - يجب على المدير أن يكون عارفا لحقيقة ما يريد نقله إلى غيره، فيحدد قبل كل اتصال يريد اجراءه الهدف منه .

٥ - أن يقر المدير للمرءوسين بالحق فى السؤال والاستفسار، فاذا وجه له بعضهم أسئلة ، ورأى المدير أن الوقت لم يحن بعد للاجابة عليها وجب أن يوضح لهم أسباب ذلك ، وإذا حدد لهم موعدا مستقبلا للاجابة ، وجب عليه احترام هذا الموعد .

٦ - يجب على المدير الانتقال - من آن لآخر - إلى مواقع العمل حتى يحصل على المعلومات من مصدرها فلا يقتصر على عون مساعديه المباشرين فى جميع حالات الاتصال .

٧ - أن يراعى المدير العوائق التنظيمية والنفسية التى تعوق الاتصال، وأن يحترم شخصية المرسل اليه أيا كان مركزه فى المنظمة .

٨ - أن يجعل المدير دائما أفعاله مطابقة لأقواله فاذا لم يفعل ذلك فسوف يشك المرءوسين فى اخلاصه .

الباب الخامس

الرقابة

ذكرنا أن الاستاذ فايول قد إعتبر الرقابة إحدى وظائف الادارة الخمس ، ونقول فى هذا الصدد، أن هذه الوظيفة تعتبر بحق من أهم وظائف القائد الادارى إذ بواسطتها يستطيع التحقق من مدى تنفيذ الأهداف المرسومة للمنظمة .

ووظيفة الرقابة بجانب إعتبارها وظيفة مراجعة ، بمعنى التحقق من أن كل الأهداف قد تحقق تنفيذها بما يتمشى والمبادىء والتعليمات والسياسات المتفق عليها، فانهـا أيضا وظيفة تعمل على إظهار نقط الضعف وكشف الأخطاء الموجودة بالتنظيم حتى يمكن إصلاحها والعمل على منع تكرارها .

والرقابة وظيفة إدارية مطلوبة فى جميع المستويات الادارية وليست مقصورة على الادارة العليا فقط وإن كانت تختلف من موقع إلى آخر حسب إختلاف السلطات المخولة للمديرين فى المنظمة .

والحديث عن موضوع الرقابة حديث قديم ، غير أن أهميته قد وضحت فى الوقت الحاضر نتيجة إتساع نطاق الادارة العامة وتعدد أجهزتها وتضخمها .

وتبرز أهمية الرقابة فى صلتها الوثيقة بباقى مكونات العملية الادارية .

فالرقابة لها صـلة وثيقة بالتخطيط : فهى التى تسمح للمدير بالكشف عن المشاكل والعوائق التى تقف إزاء تنفيذ الخطـة ، وتبصره فى الوقت المناسب

بضرورة تعديلها أو العدول عنها كلية ، أو الأخذ باحدى الخطط البديلة على نحو ما أشرنا عند التعرض لموضوع التخطيط .

والرقابة لها صلة بالتنظيم ، فهى التى تكشف للمدير عن أى خلل يسود بناء الهيكل التنظيمى لوحدته الادارية . وفى مجال التفويض لا يستطيع المدير أن يفوض واجباته إلا إذا توافرت لديه وسائل رقابية فعالة لمراجعة النتائج ، لأن المفوض يظل مسئولا عن إنجاز المفوض إليه للواجبات التى فوضها .

والرقابة لها صلة أيضا بعملية إصدار الأوامر وبعملية التنسيق ، إذ يستطيع المدير عن طريقها التعرف على مدى تنفيذ قراراته ومدى فاعليتها ومدى قبولها من جانب أعضاء التنظيم ، وهى التى تمكن المدير فى النهاية من معرفة أوجه القصور فى التنسيق فى منظمته الادارية فيعمل على تلافيها أو تذليلها .

وقد عبر الأستاذ دمولك عن أهمية الرقابة قائلا : « أنه عن طريق الرقابة يتحقق المدير من أن الأهداف تسير نحو التحقيق ، وأن التنظيم صالح ، وأن الأفراد تتوافر لديهم المهارة ، والنتائج المالية مرضية ، والقيادة فعالة . والتنسيق يعمل على رفع الإزدواج » .

تعريف الرقابة :

يعرفها الدكتور عبد الفتاح حسن بأنها «عملية الكشف عن الإنحرافات أيا كان موقعها ، سواء فى ذلك الانحرافات عما يجب انجازه او الانحرافات عن الاجراءات ، والعمل على مواجهتها بالاسلوب الملائم ، حتى تصحح ، وحتى لا تظهر مرة أخرى فى المستقبل .

ويعرفها الدكتور حسن أحمد توفيق بأنها « النشاط الذى تقوم به الادارة لمتابعة تنفيذ السياسات الموضوعة وتقييمها ، والعمل على اصلاح ما قد يعتريها من ضعف حتى يمكن تحقيق الأهداف المنشودة » .

ويعرفها الدكتور العطار بأنها « وظيفة تقوم بها السلطة المختصة بقصد التحقق من أن العمل يسير وفقا للاهداف بكفاية وفى الوقت المحدد لها » ثم يستطرد قائلا « أنها تعنى المتابعة بمحاولة انجاز الأعمال بدقة وبسرعة والعمل على تقييمها مع اصلاح ما قد تنطوى عليه من انحرافات أو أخطاء » .

ويمكننا تعريف الرقابة بأنها عملية التحقق من مدى انجاز الأهداف المرسومة بكفاية ، والكشف عن معوقات تحقيقها والعمل على تذليلها فى أقصر وقت ممكن .

ومن هذا التعريف نرى ان عملية الرقابة تتضمن أمرين

الأول : التحقق من مدى انجاز الأهداف المرسومة بكفاية .

الثانى : الكشف عن المعوقات التى قد تقف ازاء تحقيق الأهداف وتذليلها وتقويم ما قد يكون هناك من انحرافات .

ومن الجدير فى هذا المقام أن نفرق بين الرقابة من ناحية وبين بعض الأنشطة الأخرى التى يمارسها المديرين كالتوجيه والاشراف والتفتيش والتقييم من ناحية أخرى .

ويقصد بالتوجيه : تحديد الرئيس لما يجب عمله من جانب مرءوسيه بأن يوضح لهم ماذا يجب عمله ، ومتى يتم أداؤه وكيف يتم ذلك ، ويضمن المدير عن طريق توجيه مرءوسيه انجاز الأعمال بكفاية وبفعالية ، ويمارس المدير عملية التوجيه عن طريق اصدار الأوامر ، والشرح ، والتشجيع على تقديم الاقتراحات

ويقصد بالاشراف : التعرف على مـــدى تنفيذ المرءوسين للتوجيهات المقدمة اليهم .

ويقصد بالتفتيش : النزول إلى مواقع العمل لمراجعته، والكشف عن المعوقات والأخطاء والانحرافات التى تقف إزاء تحقيق الأهداف .

ويقصد بالتقييم : تقدير انجازات العامل بصفة دورية، ومن أوضح صوره تقارير الكفاية التى توضع عن الموظف سنويا لتقييم عمله فى سنة ماضية، والتى قد يكون لها تأثير واضح فى حياته الوظيفية من حيث ترقياته وعلاواته ... الخ .

متطلبات الادارة الجيدة أو الفعالة :

تخضع عملية الرقابة ــ باعتبارها إحدى الوظائف الأساسية للادارة ــ لبعض التوجيهات والقواعد العـــامة حتى نضمن فاعليتها وتحقيق الهدف من اجرائها . ومن أهم هذه التوجيهات :ـ

١ ـ يجب أن يكون نظام الرقابة مناسبا لطبيعة العمل واحتياجات الادارة ، فلا شك أن النظام الذى يتناسب مع منظمة كبيرة لا يصلح لمنظمة صغيرة . والنظام الذى يصلح لادارة شئون العاملين لا يصلح لرقابة إدارة الحسابات وهكذا ، وعلى ذلك فيجب إختيار النظام المناسب لمقتضيات العمل ومتطلباته .

٢ ــ يجب أن يكون نظام الرقابة مرنا : : ومعنى ذلك أنه يكون قابلا للتعديل بحيث يتلائم مع أى تغيير يطرأ على سير العمل ، ويكون له القدرة على مواجهة ما يستجد من ظروف غير متوقعة .

٣ – يجب أن يكون نظام الرقابة إقتصاديا . أى قليل التكاليف :-

فنظام الرقابة الجيد هو الذى يمكن من إجراء الرقابة بأقل تكلفة ممكنة ، إذ لا يجب إختيار نظام يحتاج لنفقات ومجهودات كبيرة .

والرقابة تكون مكلفة بصفة خاصة فى المنظمات الكبيرة، ويرجع ذلك إلى ضخامة مشكلاتها ، وإتساع نطاق التخطيط ، وصعوبة التنسيق بين الخطط الموضوعة ، وعدم وجود شبكة إتصالات واضحة داخل المنظمة .

٤ – أن يكون نظام الرقابة موضوعيا لا شخصيا : وعلى ذلك فلا يجب أن يكون الهدف من الرقابة إرضاء رغبات أو دوافع شخصية وانما يجب أن يكون الهدف منها معرفة مدى تحقيق الأهداف المرسومه والكشف عن الأخطاء الواقعة . فالرقابة ليست غاية فى ذاتها ولكنها وسيلة لتحقيق غاية .

٥ – يجب أن يكون نظام الرقابة سهلا وواضحا بحيث يفهمه المدير الذى يستعمله، ويفهمه من يطبق عليهم من المرءوسين، هذا فضلا عن وجوب إتاحة فرصة المناقشة والاستيضاح لكل من يعنيهم أمر الرقابة .

٦ – يجب أن يؤدى نظام الرقابة إلى إصلاح الأخطاء : ذلك أن الرقابة لا تعنى فقط – كما سبق وذكرنا – مدى معرفة تحقيق الأهداف وإكتشاف المعوقات أو المخالفات . ولكنه يجب أن يعنى أيضا بوسائل العلاج ووسائل الاصلاح .

٧ – يجب أن لا يكون نظام الرقابة تفصيلى بصورة مغالى فيها ، فالرقابة التفصيلية تقضى على روح المبادأة فى العمل ، وتعمل على إرهاق المرءوسين هذا فضلا عن أنها تكون مكلفة للغاية .

٨ - يجب أن لا تتعدد أوجه الرقابة بدون مبرر : إذ يؤدى التعدد فيها إلى تعطيل إنجاز القرارات وإنتشار روح السلبية لدى المديرين .

٩ - يجب أن تمارس الرقابة فى الوقت المناسب .

خطوات الرقابة

تتضمن الرقابة ثلاث خطوات رئيسيه أولها وضع معدلات للأداء ، وثانيها قياس الأعمال ، والثالثة والأخيرة تصحيح الأخطاء والانحرافات .

ويقصد بوضع معدلات الأداء : وضع معايير موضوعية لقياس الانجازات التى تتحقق والتى تعبر عن أهداف التنظيم، وهذه المعايير توضع على أساس تحديد كمية العمل المطلوب إنجازها ، والمستوى النوعى لها ، والزمن اللازم لأدائها . ومثال ذلك أن يحدد معدل الأداء العامل فى منظمة إنتاجية بخمسين وحدة بحالة جيدة فى ثمانية ساعات) .

ويقصد بقياس الأعمال : مقارنة النتائج المحققة بالمعدلات الموضوعة سلفا للأداء وهو تقييم للانجاز يتم بعد أداء العمل .

ولكى تنتج عملية القياس يجب أن تكون المعدلات الموضوعة واضحة ومفهومة .

ونقصد بتصحيح الاخطاء والانحرافات : إبراز الأخطاء والانحرافات التى تسفر عنها عملية قياس الأعمال السابقة، فاذا ظهر من مقارنة النتائج المتحققة بالمعدلات الموضوعه أن هناك اختلافا بالزيادة أو بالنقص كان ذلك مؤشرا

على أن العمل لا يسير سيرا طبيعيا وأن هناك وجود انحراف ايجابى أو سلبى

ويمر تصحيح الانحراف بمرحلتين :

١ — مرحلة الإبلاغ عن الانحرافات ، ويكون ذلك بالابلاغ إلى الشخص الذى له القدرة على اتخاذ اجراء ما نحو الانحرافات .

٢ — مرحلة علاج الانحرافات : ويكون ذلك بالبحث عن وسائل العلاج بعد الكشف عن الأسباب الحقيقة التى أدت الى الانحراف وقد يكمن هذا العلاج فى تعديل الأهداف ،أو توضيح الواجبات ،أو تحسين طرق العمل ، أو الاهتمام بالتدريب ، أو اجراء تنسيق جيد وهكذا .

أنواع الرقابة

تقتصر دراستنا فى هذا الصدد على موضوع « الرقابة على الإدارة » أى تلك الرقابة التى تباشرها السلطات المختصة على الإدارة سواء أكانت هذه الرقابة رقابة سياسية أو قضائية أو إدارية .

وتبعا لذلك لا يدخل فى نطاق دراستنا :

١ ــ الرقابة التى تمارسها جهة الإدارة على النشاط الخاص لضمان تنفيذ القوانين الاقتصادية والاجتماعية والمالية كرقابة الأسعار ورقابة الوزن والمقاس .

٢ ــ الرقابة التى تمارسها جهة خاصة على جهة أخرى خاصة .

٣ ــ الرقابة التى تمارس على الهيئات غير الإدارية ، ومن أمثلة ذلك الرقابة التى تمارسها المحكمة الدستورية العليا على السلطة التشريعية عن طريق الطعن أو الدفع بعدم دستورية القوانين الصادرة عن هذه الأخيرة ، وكذلك الرقابة التى تمارسها المحاكم الأعلى درجة على تلك التى تليها عن طريق الطعن بالاستئناف أو بالنقض .

وإذا كانت دراستنا تنصب فقط على الرقابة على أعمال الإدارة ، فانه يمكن تقسيمها تبعا لاختلاف الجهة التى تباشرها من ناحية ، وتبعا لمداها من ناحية أخرى :

١ — تقسيم الرقابة تبعا للجهة التى تباشرها

تنقسم الرقابة تبعا للجهة التى تباشرها أو تقوم بها الى أنواع ثلاثة :

أولا : الرقابة السياسية .

ثانيا : الرقابة القضائية .

ثالثا : الرقابة الادارية أو الذاتية .

أولا
الرقابة السياسية

تتبدى الرقابة السياسية على أعمال الإدارة فى نوعين : أولهما الرقابة التى تمارسها المجالس النيابية ، وثانيها رقابة الرأى العام :

ا - رقابة المجالس النيابية :

إن الرقابة التى تمارسها المجالس النيابية تتبدى فى الرقابة التى يمارسها مجلس الشعب من ناحية وفى الرقابة التى تمارسها المجالس الشعبية التى أنشئت أخيرا بوحدات الإدارة المحلية من ناحية أخرى .

رقابة مجلس الشعب :

يمارس مجلس الشعب رقابته على أعمال الإدارة استنادا لنص المادة ٨٦ من الدستور الحالى حيث قررت « يتولى مجلس الشعب سلطة التشريع ويقرر السياسة العامة للدولة والخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية والموازنة العامة ، كما يمارس الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية على الوجه المبين بالدستور ،

وقد أبان الدستور بعد ذلك عن مظاهر هذه الرقابة ونجملها فيما يلى :

١ — الموافقة على الموازنة العامة للدولة (م ١١٥) ، وكذلك الموافقة على نقل أى مبلغ من باب إلى آخر من أبواب الميزانية وكذلك على كل مصروف غير وارد بها أو زائد عن تقديراتها (م ١١٦) .

٢ — الموافقة على الحساب الختامى لميزانية الدولة والاطلاع على التقرير السنوى للجهاز المركزى للمحاسبات وملاحظاته .

٣ — الموافقة على عقد القروض أو الارتباط بمشروعات يترتب عليها انفاق مبالغ من خزانة الدولة (م ١٢١) .

الحق فى توجيه الأسئلة : قرر الدستور لكل عضو من أعضاء المجلس الحق فى أن يوجه أسئلة إلى رئيس مجلس الوزراء أو أحد نوابه أو أحد الوزراء أو نوابهم فى أى موضوع يدخل فى اختصاصاتهم (م ١٢٤) .

الحق فى الاستجواب : أعطى الدستور أيضا لكل عضو من أعضاء المجلس أن يوجه إلى رئيس مجلس الوزراء أو نوابه أو الوزراء أو نوابهم استجوابات لمحاسبتهم فى الشئون التى تدخل فى اختصاصاتهم .

الحق فى سحب الثقة : أعطى الدستور للمجلس الحق فى تقرير سحب الثقة من أحد نواب رئيس مجلس الوزراء أو أحد الوزراء أو نوابهم، وكذلك حق المجلس فى تقرير مسئولية رئيس مجلس الوزراء .

الحق فى المناقشة : حيث قرر الدستور أنه يجوز لعشرين عضوا على الأقل من أعضاء المجلس طرح موضوع عام للمناقشة لاستيضاح سياسة الوزارة بشأنه .

الحق فى تكوين لجان خاصة أو تكليف لجنة من لجانه بفحص نشاط احدى المصالح الادارية أو المؤسسات العامة أو أى جهاز تنفيذى أو إدارى أو أى مشروع من المشروعات العامة وذلك من أجل تقصى الحقائق وابلاغ المجلس بحقيقة الأوضاع المالية أو الإدارية أو الاقتصادية أو اجراء تحقيقات فى أى موضوع يتعلق بعمل من الأعمال السابقة .

رقابة المجالس الشعبية بوحدات الادارة المحلية :-

أنشأ قانون الحكم المحلى رقم ٥٧ الصادر عام ١٩٧١ مجلسين بكل محافظة الأول المجلس الشعبى والآخر المجلس التنفيذى ، و يمارس المجلس الشعبى رقابته على أعمال المجلس التنفيذى من النواحى التالية :

١ - اقرار مشروع موازنة المحافظة وموازنات الهيآت والمؤسسات العامة المحلية التابعة للمجلس وموازنات المدن والقرى الواقعة فى نطاق المحافظة .

٢ - اقرار الحساب الختامى السنوى لموازنة المحافظة والهيآت والمؤسسات العامة المحلية والمدن والقرى الواقعة فى نطاق المحافظة .

٣ - متابعة تنفيذ الخطط الخاصة ببرنامج العمل الوطنى ومتابعة تنفيذ الخطة العامة للانتاج والخدمات فيما يتعلق بالمشروعات والأعمال الداخلة فى نطاق المحافظة .

٤ - حق كل عضو فى توجيه الاسئلة والاستجوابات إلى المحافظ وإلى أعضاء المجلس التنفيذى :

٥ — حق تقرير مسئولية المحافظ عن أمر وقع منه .

٦ — حق تقرير مسئولية أحد رؤساء المصالح عن أمر معين وقع منه .

٧ — طلب أية بيانات أو ايضاحات عن أمر من الأمور التى تدخل فى اختصاص المجلس التنفيذى .

ب — رقابة الرأى العام :

وتتقيد فى رقابة الناخبين عند اختيارهم لممثليهم فى المجالس النيابية والشعبية ، وكذلك فى الرقابة التى تمارسها النقابات والجمعيات عند قيامها برعاية المصالح المشتركة لأعضائها .

كذلك يتمثل هذا النوع من الرقابة فى تلك التى تزاولها الصحف ووسائل الاعلام المختلفة عن طريق نقدها لأعمال الادارة ، أو تبيان أوجه الأخطاء للمسئولين .

ثانيا

الرقابة القضائية

ويقوم بهذه الدراسة — حسبما درستم فى مقرر القانون الادارى بالسنة الثالثة — القسم القضائى لمجلس الدولة .

وتتبدى هذه الرقابة فى فحص أعمال الادارة للتحقق من شرعيتها وعدم مخالفتها لأحكام القانون .

ويمارس القضاء الادارى رقابته لأعمال الادارة عندما ترفع اليه منازعة يطلب منه فيها الحكم بالغاء العمل الإدارى ، فهو لايمارس هذه الرقابة من تلقاء نفسه .

وتهدف هذه الرقابة إلى تحقيق أمرين :

١ — إجبار الادارة على احترام مبدأ المشروعية والخضوع لأحكام القانون، ويتحقق ذلك عن طريق الغاء قراراتها الادارية التى يشوبها عيب عدم الاختصاص أو عيب فى الشكل أو عيب مخالفة القوانين واللوائح أو الخطأ فى تطبيقها أو تأويلها أو اساءة استعمال السلطة .

٢ — حماية حقوق الأفراد وحرياتهم عن طريق الغاء القرارات الادارية أو التعويض عنها، أو الاثنين معا، إذا كان قد ترتب على هذه القرارات مساس بحقوق الأفراد أو حرياتهم .

ثالثا

الرقابة الادارية

وهذا النوع من الرقابة هو الذى تمارسه الإدارة نفسها على أعمالها ، ولذلك فانها تسمى بالرقابة الذاتية .

وهذه الرقابة تمارسها القيادات الإدارية فى الإدارة العامة سواء على الأجهزة التابعة لها أو تلك التى تشرف عليها . الأولى تمثلها الرقابة الرئاسية التى يمارسها الرئيس الإدارى على القرارات الصادرة من عماله داخل التنظيم، فيحق له بمقتضاها

سحبها أو الغائها أو تعديلها . والاخــرى تمثلها الرقابة الوصائية التى تمارسها السلطات المركزية على أعمال الوحدات اللامركزية إقليمية كانت أو مرفقية، وتبعا لهذا النوع من الرقابة يكون للسلطات المركزية حق اقرار أعمــال الوحدات اللامركزية أو الغائها دون حق تعديلها .

صــور الرقابة الإدارية :

قد تكون الرقابة الإدارية رقابة داخلية ، وقد تكون رقابة خارجية .

ا ـــ الرقابة الداخلية : هى الرقابة التى تمارس داخل التنظيم الإدارى ، أى بواسطة عضو من أعضاء التنظيم سواء تمثـل ذلك فى شخص رئيس الجمهـورية أو رئيس مجلس الوزارء أو الوزراء كل فى نطاق وزارته .

ب ـــ الرقابة الخارجية : هى تلك التى تمارس من خارج التنظيم ، فتمارسها أجهزة متخصصة، ومن أمثلتها فى مصر الرقابة الإدارية ، الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة ، الجهاز المركزى للمحاسبات .

١ ـــ الرقابة الإدارية :

أنشئت الرقابة الإدارية بالقانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ باعتبارها أحــد القسمين اللذين تتكون منهما النيابة الإدارية . وكان هدفها التحرى عن المخالفات المالية والإدارية والكشف عنها . ثم صدر القانون رقم ٥٤ لسنة ١٩٦٤ باعادة تنظيم الرقابة الإدارية الذى فصل الرقابة الإدارية عن النيابة الإدارية وجعلها هيئة مستقلة كما وسع من اختصاص الرقابة الإدارية فأصبح يشمل ـ إلى جانب التحرى ـ الدراسة والبحث ، وقد عدل هذا القانون الأخير بالقانون رقم ٧١ لسنة ١٩٦٩ .

وتباشر الرقابة الإدارية الاختصاصات التالية .

١ — بحث وتحرى أسباب القصور فى العمل والانتاج ، بما فى ذلك الكشف عن عيوب النظم الإدارية والفنية والمالية التى تعرقل السير المنتظم للأجهزة العامة ، واقتراح وسائل تلافيها .

٢ — متابعة تنفيذ القوانين والتأكد من أن القرارات واللوائح والأنظمة السارية وافية لتحقيق الغرض منها .

٣ — الكشف عن المخالفات الإدارية والمالية والجرائم الجنائية التى تقع من العاملين أثناء مباشرتهم لواجبات وظائفهم أو بسببها . كما تختص بكشف وضبط الجرائم التى تقع من غير العاملين والتى تستهدف المساس بسلامة أداء واجبات الوظيفة أو الذمة العامة وذلك بشرط الحصول على إذن كتابى من النيابة العامة قبل اتخاذ الاجراءات .

٤ — بحث الشكاوى التى يقدمها المواطنين عن مخالفة القوانين أو الإهمال فى أداء واجبات الوظيفة ، ومقترحاتهم فيما يعن لهم أو يلمسونه بقصد تحسين الخدمات وانتظام سير العمل وسرعة انجازه . وكذلك بحث ودراسة ما تنشره الصحافة من شكاوى أو تحقيقات صحفية تتناول نواحى الإهمال أو الاستهتار أو سوء الإدارة أو الاستغلال . وكذلك ما تتعرض له وسائل الاعلام المختلفة فى هذه النواحى .

٢ — الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة :

وقد حل هذا الجهاز على ديوان الموظفين بمقتضى القانون رقم ١١٨ لسنة ١٩٦٤ ، ويباشر هذا الجهاز دوره الرقابى من النواحى التالية :

١ - الأشراف على تنفيذ القوانين واللوائح الخاصة بالعاملين فى الخدمة المدنية وإصدار التعليمات الفنية والنشرات المنظمة لتنفيذها ومتابعتها .

٢ - معاونة إدارات شئون العاملين ووحدات التنظيم فى الأجهزة المختلفة وتدريب العاملين بها والتفتيش الفنى على أعمالها وإعداد تقارير بنتائج التفتيش لإرسالها إلى رؤساء هذه الأجهزة .

٣ - وضع الأنماط التنظيمية فى الأجهزة المختلفة فى جميع المستويات ووضع معدلات الأداء المناسبة ونشرها للاسترشاد بها فى تنظيم هذه الأجهزة وتحديد القوى العاملة بها ووضع ميزانياتها .

٤ - وضع النظم الخاصة بالتفتيش والمتابعة للتأكد من سلامة وكفاءة أداء العاملين فى مجال الانتاج والخدمات العامة ومتابعة انجاز الأعمال .

٥ - الكشف عن المخالفات والعقبات القائمة فى سبيل التنفيذ والتنظيم الإدارى وبيان القصور فى القوانين واللوائح واقتراح أوجه العلاج .

٦ - إجراء التفتيش الدورى المفاجىء على الأجهزة المختلفة واعداد التقارير بنتائج التفتيش لإرسالها إلى رؤساء هذه الأجهزة .

٣ - الجهاز المركزى للمحاسبات :

صدر قرار رئيس الجمهورية رقم ١٣٤٩ لسنة ١٩٦٤ بتشكيل الجهاز المركزى للمحاسبات . ويباشر هذا الجهاز نوعين من الاختصاصات ، الأول فى مجال الرقابة المالية والمحاسبية ، والثانى فى مجال متابعة الأجهزة التنفيذية لمسئولياتها .

أ ـ اختصاصات الجهاز فى مجال الرقابة المالية والمحاسبية :

يمارس الجهاز الأمور الآتية :ـ

(أ) مراقبة حسابات مختلف أجهـــزة الدولة من ناحيتى الايرادات والمصروفات عن طريق قيامها بالمراجعـــة والتفتيش على مستندات ودفاتر وسجلات المتحصلات والمستحقات العامة والمصروفات العامة والتثبت من أن التصرفات المالية والقيود الحسابية الخاصة بالتحصيل أو الصرف تمت بطـريقة نظامية وفقا للوائح الحسابية والمالية المقررة والقواعد العامة لميزانية الخدمات العامة وميزانية الأعمال .

(ب) مراجعة حسابات المعاشات والمكافآت وصرفيات التـــأمين والضمان الاجتماعى والاعانات والتثبت من مطابقتها للقواعد واللوائح المنظمة لها .

(ح) القرارات الخاصة بشئون العاملين بالجهات المشار اليها فى المادة الثانية فيما يتعلق بصحة التعيينات والترقيات والعلاوات وبدل السفر ومصاريف الانتقال والمرتبات الاضافية وما فى حكمها التثبت من مطابقتهـــا للميزانية والقوانين واللوائح والقرارات .

(د) مراجعة جميع حسابات التسوية من أمانات وعهد وحسابات جارية والتثبت من صحة العمليات الخاصة بها ومن أن أرقامهـا مقيدة فى الحسابات وأنها مؤيدة بالمستندات القانونية .

(هـ) مراجعة السلف والقروض والتسهيلات الائتمانية التى عقدتها الدولة وما يقتضيه ذلك من التأكد من توريد أصل السلفة وفوائدها إلى خزانة الدولة فى حالة الأقراض وكذا سداد الدولة فى حالة الاقتراض .

(و) بحث حالة المخازن وفحص دفاترها وسجلاتها ومستندات التوريد والصرف ودراسة أسباب ما يتلف أو يتكدس بها .

(ز) فحص سجلات ودفاتر ومستندات التحصيل والصرف وكشف حوادث الاختلاس والاهمال والمخالفات المالية وبحث بواعثها وأنظمة العمل التى أدت إلى حدوثها واقتراح وسائل علاجها .

(ح) مراجعة الحساب الختامى لميزانية الدولة (قطاع الخدمات والأعمال) وكذلك الحسابات الختامية لمشتريات منشآت القطاع العام للتعرف على حقيقة المركز المالى وفقا للمبادىء الحسابية السليمة وإبداء الملاحظات بشأن الأخطاء والمخالفات والقصور فى تطبيق القوانين واللوائح .

(ط) مراجعة تقارير مراقبى حسابات الشركات المشار اليها فى هذا القانون وابداء الملاحظات بشأنها الى الجمعية العمومية قبل انعقادها بثلاثين يوما على الأقل ، ويجب على مجلس ادارة الشركة عرض ملاحظات الجهاز على الجمعية العمومية للشركة عند انعقادها .

ب : اختصاصات الجهاز فى مجال متابعة الأجهزة التنفيذية لمسئولياتها .

يمارس الجهاز الأمور الآتية :

(أ) مراجعة السجلات المقرر امساكها للخطه العامة للتنميه الاقتصادية والاجتماعية وكذلك سجلات متابعه تنفيذها وتحقيق الاهداف منها .

(ب) مراجعة حسابات تكاليف الأعمال على ما كان مقدرا لها ، ومراجعة نتائج الأعمال والعائد منها بالنسبه لما كان مستهدفا تحقيقه واستنباط معدلات التكلفة بالنسبه لكل فرع من الاعمال والمشروعات وكذلك معدلات أداء مختلف

الاعمال وما يتكلفه كل منها ، والتحقق من أن تلك الاعمال قد تم تنفيذها بالمصروفات التى قدرت لها ، وتقييم نتائجها بالنسبه لما كان مستهدفا منها .

٢ - تقسيم الرقابة من حيث مداها

تنقسم الرقابه من حيث مداها الى نوعين . الاولى رقابه جزئيه والاخرى رقابه شاملة .

ويقصد بالرقابه الجزئيه : هى تلك التى تقتصر على موضوع معين أو موضوعات محددة، ومثال ذلك اختصاص الجهاز المركزى للمحاسبات بالمخالفات الماليه، واختصاص النيابه الادارية بالتحقيق فى المخالفات الاداريه والماليه التى ترتكب بواسطة العاملين.

ويقصد بالرقابة الشاملة هى تلك التى تتضمن جميع المسائل التى تتصل بالجهاز الادارى ، من ذلك الرقابة التى يباشرها الرؤساء الاداريون بالجهاز الادارى .

فهرس الكتاب

مقدمة

الصفحة

الجزء الأول

العملية الادارية

الباب الأول

التخطيط

الباب الثاني

التنظيـــم

الباب الثالث

القيــادة

الباب الرابع

التنسيق والاتصال

الباب الخامس

الرقابة

دار النجاح للطباعة
٩ ش كلية الطب - اسكندرية
تليفون ٢٢٤٩٤



